choix

Vol. 9, n° 6 (f) août 2003 ISSN 0711-0677

Gestion de l'État

Du scepticisme au cynisme

paradoxes des réformes administratives

Isabelle Fortier

Du cynisme au désabusement organisationnel

le nouveau management public en tant que facteur de confusion

Christian Rouillard

IRPP

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de(s) l'auteur(s). Elles ne représentent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.

Isabelle Fortier est présentement professeure à l'École nationale d'administration publique et y enseigne les habiletés de direction, les compétences de gestion et le développement de carrière. Elle détient un Ph.D. en gestion de l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal.

Christian Rouillard est professeur à l'École nationale d'administration publique (campus de Gatineau) depuis 1999, où il enseigne le management public. Il est détenteur d'un Ph.D. en science politique (concentration administration publique) de Carleton University.

Ce document a été produit sous la direction de Geneviève Bouchard, directrice de recherche à l'IRPP. La direction artistique a été assumée par Schumacher Design et l'impression a été effectuée par AGL Graphiques.

Les droits d'auteur appartiennent à l'IRPP. Pour commander ou demander la permission de reimprimer ce document, veuillez communiquer avec :

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Québec) H3A 1T1
Téléphone : 514-985-2461
Télécopieur : 514-985-2559
Courriel : irpp@irpp.org

Les cahiers *Choix* et *Enjeux publics* sont disponibles sur le site Web de l'IRPP (**www.irpp.org**).

Gestion de l'État

Directrice du projet
Geneviève Bouchard

L'un des principaux aspects de nos recherches consiste à examiner les défis relatifs à la gestion de l'État aux deux échelons national et international. Les efforts consentis par le Canada au dynamisme économique et au progrès social dépendent de l'efficacité de ses institutions démocratiques et de l'étendue de la participation politique. En matière de gestion de l'État, les activités de recherche de l'Institut s'efforcent de répondre à la question suivante : « Comment organiser les structures de l'État pour nous permettre de faire les choix les plus judicieux, à l'heure de l'accélération des changements sociaux ? » Les cinq projets en cours dans ce domaine de recherche sont : la sécurité nationale et l'interopérabilité, le développement démocratique international, le renforcement de la démocratie canadienne, la transformation de l'union sociale et l'accommodation institutionnelle de la diversité.

2 Avant-propos

Du scepticisme au cynisme :
paradoxes des réformes administratives
Isabelle Fortier

4 Le cynisme en question
5 Paradoxes des discours de réforme : les enjeux de la confiance et de la « satisfaction » sur la relation entre les citoyens et l'État
9 Trois systèmes en interaction
13 Un discours de changement radical ?
17 Conclusion
18 Notes
20 References

Du cynisme au désabusement organisationnel :
le nouveau management public en tant que facteur de confusion
Christian Rouillard

21 Introduction
22 Le mouvement du nouveau management public et la quête d'équilibre des rationalités managérielle et juridique
23 La primauté des grands textes managériels de construction identitaire et d'orientation symbolique : à la recherche du leadership organisationnel
26 La rupture du contrat éthico-politique entre l'individu et l'organisation, ou le passage de l'ancien au nouveau contrat psychologique
28 Sur la nature du problème managériel : aliénation, cynisme ou désabusement organisationnel ?
31 Vers un renouvellement de la pensée en management public
34 Conclusion
35 Notes
37 References

Avant-propos

La fonction publique au Canada et ailleurs dans le monde a fait l'objet de nombreuses critiques au cours des dernières années, expressions, bien souvent, d'un cynisme de plus en plus répandu chez les citoyens. Ce problème croissant touche autant la fonction publique fédérale que celles des provinces et semble être alimenté par la perception (qui n'est en rien justifiée) que la fonction publique est inefficace et ne repond plus aux besoins des citoyens. Ce sentiment est partagé par certains fonctionnaires qui, dans l'exercice de leurs fonctions, se sentent eux-mêmes désabusés.

C'est pour examiner ce phénomène que l'IRPP a organisé deux déjeuners-causeries, à Québec et à Ottawa, en compagnie de M^me^ Isabelle Fortier et de M. Christian Rouillard, professeurs à l'École nationale d'administration publique et chercheurs experts sur cette question. Le franc succès de ces événements nous a convaincus que ce problème intéressait un grand nombre de citoyens, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique. Ce cahier *Choix*, publié dans le cadre de nos activités de recherche en gestion de l'État, présente les deux textes que les conférenciers ont préparés à la suite de ces rencontres.

L'IRPP a demandé aux auteurs d'examiner la notion du cynisme dans et envers la fonction publique et de répondre aux trois questions suivantes : Quelle est votre définition du cynisme ? Sous quelles formes se présente-t-il ? Et quelles en sont les causes ? Dans son texte intitulé « Du scepticisme au cynisme : paradoxes des réformes administratives », Isabelle Fortier démontre que le cynisme des fonctionnaires, comme celui des citoyens, est un phénomène qui est causé par l'ambivalence et les paradoxes qui se trouvent au cœur même du discours de réforme. Elle constate que ce dernier, qui est censé redonner confiance aux citoyens et mobiliser les fonctionnaires, produit en réalité l'effet contraire.

Pour sa part, Christian Rouillard, dans son texte intitulé « Du cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion », distingue le cynisme du désabusement organisationnel. Il affirme que le désabusement est un phénomène culturel et organisationnel beaucoup plus profond et plus difficile à solutionner que le cynisme. Selon lui, les contradictions internes des discours de réforme et des pratiques managériales expliquent la montée du désabusement organisationnel au sein de la fonction publique fédérale.

Ces auteurs, en plus de nous éclairer sur le phénomène du cynisme dans et envers la fonction publique, nous permettent de réfléchir sur les grandes idées qui ont influencé les réformes administratives des 10 dernières années. Ils nous mettent également en garde contre l'adoption de principes provenant du secteur privé qui non seulement seraient mal adaptés à la réalité du secteur public, mais remettraient aussi en cause le rôle fondamental de l'État.

La fonction publique au Canada contribue certainement au bon classement du pays et des provinces par les organisations internationales qui évaluent l'honnêteté et l'absence de corruption. Dans notre société, alors qu'on met l'accent sur les choses qui doivent être améliorées, on constate que notre fonction publique fonctionne déjà très bien. Ces deux textes examinent les questions de confiance et d'attitude et intéresseront donc vivement ceux qui se préoccupent de la qualité de notre administration publique et des gens qui y travaillent.

Hugh Segal
Président, IRPP

Du scepticisme au cynisme : paradoxes des réformes administratives

Isabelle Fortier

En raison de la crise de confiance qui secoue les institutions politiques et les organisations publiques, on parle de plus en plus du cynisme[1] des citoyens envers l'État. Ce cynisme minerait la participation citoyenne, fondement d'un idéal démocratique dont on craint par ailleurs qu'il soit ébranlé par des contradictions de plus en plus profondes[2]. On constate l'usage fréquent du terme « cynisme » pour décrire les réactions des citoyens face à la décadence des institutions politiques et publiques et de leurs représentants, ou pour qualifier l'apathie des électeurs et expliquer l'absentéisme électoral.

Des échos de ce cynisme envers l'administration publique se font sentir au cœur même des organisations publiques, résonnant et florissant dans le contexte de réformes répétées, visant à pallier la lourdeur et l'inefficacité du « système bureaucratique », de concert avec la caricature du fonctionnaire blasé qui en est un symbole stéréotypé. Blâmé, quand ce n'est pas carrément méprisé, le fonctionnaire se voit opposé à son homologue du secteur privé, présumé super-dynamique et efficace, en plus d'être témoin du transfert de pans de travail vers l'impartition ou la sous-traitance. Si la crise de confiance du public touche les institutions et ses représentants, elle trouve aussi son écho dans la perte de confiance des dirigeants politiques envers leurs propres organisations publiques. Par ailleurs, comme ce sont souvent des activités offrant un défi professionnel intéressant qui sont cédées au secteur privé à contrat, les fonctionnaires ne conservent qu'un rôle d'administrateurs de ces contrats, ce qui met l'accent sur l'aspect bureaucratique de leurs fonctions et les vide de leur dimension professionnelle[3].

Dans ce texte, sans prétendre aborder de façon exhaustive ce phénomène très complexe, nous proposons une interprétation du cynisme ambiant, dans et envers l'administration publique, en considérant qu'il invite à une réflexion sur les discours politiques

et managériaux de réforme de l'administration publique. Nous tenterons de montrer en quoi le cynisme des fonctionnaires, comme celui des citoyens, est un phénomène important, révélateur des aspects paradoxaux et ambivalents des discours de réforme. Sans nier le caractère perfectible des organisations publiques, ni les effets pervers que peut comporter la gestion bureaucratique, nous croyons que les efforts qui sont faits pour améliorer l'administration publique peuvent être compromis par ces discours, qui sont pourtant censés engendrer les changements souhaités.

Après avoir exposé la définition du cynisme que nous adopterons ici, nous présenterons ce qui a été avancé par d'autres auteurs pour expliquer la crise de confiance, et nous relierons ces explications au phénomène du cynisme. Nous développerons ensuite notre argumentation sur le cynisme en contexte de réforme de l'administration publique suivant trois niveaux d'analyse. Partant d'abord du niveau le plus englobant, nous étudierons l'impact des discours de « marchandisation » des services de l'État sur la relation entre celui-ci et les citoyens devenus « clients ». Ensuite, nous porterons notre regard sur la relation et l'interaction entre la sphère politique et la sphère administrative de l'État afin de montrer que l'articulation entre ces deux sphères n'est pas neutre et qu'elle est aussi touchée par les discours de réformes administratives. Finalement, nous examinerons la dynamique existante dans la sphère administrative en questionnant la neutralité des modes de mise en œuvre des politiques publiques qui est un objet fondamental des réformes administratives entreprises.

Le cynisme en question

Afin de préciser ce qu'est le cynisme, nous le mettrons d'abord en contraste avec le concept de scepticisme, qui peut lui paraître apparenté. Le scepticisme relève d'un doute intellectuel face à la connaissance. Puisqu'on ne peut rien connaître avec certitude, dira le sceptique qui a perdu en quelque sorte la « foi[1] », il faut suspendre son jugement et adopter une attitude de doute permanent[3]. Questionner, débattre, dévoiler ses prémisses : un sain scepticisme est au cœur d'une véritable démocratie et de la liberté de penser des individus en son sein.

Comme le scepticisme, le cynisme est ancré dans le doute. Cependant, le doute du cynique est plus profond et plus grave que celui du sceptique : c'est un doute qui concerne les intentions, la sincérité ou l'intégrité d'une personne. Cette suspicion suggère la présence de motifs cachés derrière une idée, une action, voire une institution. Le cynique fait plus que questionner les prémisses fondant la réalité sociale, il les rejette comme perverties d'emblée, ainsi qu'il rejette tout ce qui aura été construit sur celles-ci. Le doute du cynique conduit donc à la disqualification en bloc tant du médium que du message, et se traduit par une attitude de méfiance généralisée envers la société, ses conventions, ses valeurs, ses symboles et ses institutions.

Issu de l'Antiquité, le concept de cynisme, à ses origines, fait référence à une école de pensée dont les fondements sont la contestation et le refus des conventions sociales, du pouvoir et de ses symboles, au profit d'une vie simple, détachée des biens matériels et ancrée dans la nature. En ce sens, le cynisme représente davantage une manière de vivre, et les vertus qui s'y rattachent se concrétisent et s'enseignent par l'exemple et non par les discours[4]. Il n'est donc pas étonnant de constater que le cynisme et le politique ne font pas bon ménage : le premier est une manière de vivre axée sur le détachement et sur la nature, alors que le second est un exercice humain collectif qui transcende la nature et est fondé sur l'enjeu des intérêts sociaux pour la vie en collectivité. Ainsi, face à un régime qui se veut démocratique ou à une gestion dont la légitimité se fonde sur son caractère rationnel-légal[5], le cynique s'acharnera à révéler l'imperfection de la réalité par rapport à l'idéal que prônent les modèles démocratique et rationnel-légal de ces institutions. L'activité politique, en son sens large, lui apparaîtra problématique par les interventions opportunistes qu'elle génère de la part de ceux qui visent à exercer le pouvoir et en convoitent le prestige et les privilèges.

> [C]ette intolérance railleuse exploite au maximum le mordant d'une situation, dévoilant à tombeau ouvert la dérision, le caractère conventionnel des critères par rapport auxquels se déterminent les jugements de valeur qui, dès lors, apparaissent comme autant d'opinions désossées, de préjugés, de conformismes apeurés et d'intérêts dévoyés[6].

Dans son sens commun actuel, le terme « cynisme » est employé, généralement de manière péjorative, pour décrire l'attitude blasée de celui qui non seulement ne croit plus en rien, mais qui en vient même à prendre la réalité « à la lettre » — c'est-à-dire chez qui aucune forme de discours n'échappe à la suspicion. Contre le mensonge des apparences et des valeurs sociales de la vie civique, le cynique revendique un retour à l'état de nature. Cela peut sembler, à première vue, être une

forme de régression au stade prédiscursif et préculturel, justifiée par le fait qu'on ne peut se fier au monde dans lequel on vit. Ce monde serait même hostile, et on ne pourrait s'en protéger que par le retrait, le désinvestissement, le désengagement[9] et, en dernier lieu, le déni de la réflexion et de la parole en tant que produits des systèmes sociaux. Cependant, cette apparente indifférence cache peut-être, au fond, un optimisme inavoué, l'espoir secret, même, de trouver chez l'autre une réponse qu'on n'espère pourtant plus.

Nous avançons aussi que, en tant qu'état ou attitude, le cynisme, dans une perspective psychodynamique[10], puisse être un mécanisme de défense contre la déception, la désillusion, voire le sentiment de trahison, envers les discours et les pratiques – et leurs représentants tels qu'ils sont perçus. Nous croyons que le cynisme peut se développer à l'usure, quand des gens ont l'impression persistante de se faire leurrer par des promesses non tenues et de la fausse représentation. Nous dirons même que les cyniques dont il est question dans cette analyse sont peut-être des citoyens qui ont des idéaux démocratiques plus élevés que ceux de la majorité, et les fonctionnaires les plus dévoués au service public[11]. Ce sont en effet ceux qui sont, sur le plan émotif, le plus engagés dans leur rôle qui, par conséquent, sont le plus fortement contrariés de ne pouvoir parvenir à l'exercer de manière satisfaisante conformément à leurs valeurs et à leur idéal.

On peut par ailleurs imaginer des degrés dans le développement de l'attitude cynique. D'abord déçu mais non encore résigné, le cynique commence par dénoncer la futilité des apparences et l'illégitimité des valeurs et des conventions sociales. Face à la résistance du système, il justifie davantage son cynisme et, du coup, le consolide, jusqu'à ce qu'il ne lui reste, comme seule réaction possible, que le retrait pur et total. Voilà pourquoi le cynisme finit par conduire au refus de participer à la vie sociale : le cynique reste sur son quant-à-soi, puisque c'est son seul refuge contre les aberrations d'un système qui l'écrase de ses conventions et contre l'attitude de ceux qui se contentent au pire d'y acquiescer, au mieux de le contester.

Paradoxes des discours de réforme : les enjeux de la confiance et de la « satisfaction » sur la relation entre les citoyens et l'État

Notre premier niveau d'analyse de l'impact des discours se situe au niveau de la relation entre les citoyens et l'État, laquelle est actuellement marquée par une baisse de confiance. Nous verrons que les discours de réforme de l'administration publique, quoiqu'ils aient pour objectif de rassurer les citoyens et d'accroître leur confiance dans leur gouvernement, peuvent contribuer à faire exactement le contraire. En effet, ces discours peuvent avoir pour conséquence d'accroître les attentes des citoyens face aux services publics et, en changeant la nature même de ces attentes, de générer de la confusion quant au sens véritable des services publics. En créant paradoxalement les conditions mêmes qui favorisent l'insatisfaction, ces discours contribuent finalement au cynisme ambiant qu'ils visaient à atténuer.

Une confiance en baisse malgré un niveau de bien-être élevé

La confiance des citoyens envers l'État reste une réalité diffuse, difficile à cerner et davantage encore à expliquer. Cette relation se construit en effet à travers une grande variété d'expériences, que celles-ci soient directes (la prestation de certains services, par exemple) ou indirectes (l'image de l'État que renvoient les médias, et les perceptions que les gens peuvent entretenir en fonction de leurs expériences et de leurs partis pris personnels, par exemple). Pourtant, cette confiance est vitale en démocratie, puisqu'elle est garante de la légitimité des institutions, indispensable à leur maintien.

Dans sa méta-analyse des phénomènes de changements politiques et culturels, Inglehart[12] propose d'interpréter la crise de confiance actuelle en analysant ses liens avec le changement des mentalités apporté par les progrès socioéconomiques dans les sociétés industriellement avancées. Il suggère que ce soit principalement l'atteinte d'un assez haut niveau de sécurité matérielle qui permettrait à une bonne partie de la population des pays développés de tenir pour acquis que les besoins essentiels sont assurés, et de fonder, par conséquent, leurs ambitions de réalisation sur des valeurs différentes de celles qu'avaient les générations précédentes. Les impératifs de survie, sous-jacents aux valeurs modernes, motivaient autrefois les individus à se réaliser principale-

ment sur les plans économique et matériel. Alors qu'aujourd'hui l'inquiétude face à la survie s'est apaisée, les valeurs modernes ont cédé la place aux valeurs dites « postmodernes », axées davantage sur le bien-être personnel. Sans parler précisément de cynisme, Inglehart ajoute qu'un changement de perspective s'est opéré dans le contexte postmoderne, et il le caractérise ainsi :

> The shift from traditional society to industrial society brought a shift from traditional authority to rational bureaucratic authority. But in Postmodern society, authority, centralization, and bigness are all under growing suspicion. They have reached a point of diminishing effectiveness; and they have reached a point of diminishing acceptability. Every stable culture is linked with a congruent authority system. But the Postmodern shift is a move away from *both* traditional authority and state authority. It reflects a declining emphasis on authority in general—regardless of whether it is legitimate by societal or state formulae. This leads to declining confidence in hierarchical institutions. Today, political leaders throughout the industrialized world are experiencing some of the lowest levels of support ever recorded[13].

Inglehart soutient ainsi qu'un niveau élevé de bien-être subjectif, c'est-à-dire une satisfaction générale face à sa vie, est un constituant du syndrome culturel postmoderne, et que cela conduit à un changement de valeurs : on passe du matérialisme au postmatérialisme. Si, dans l'ensemble et en tant que syndrome culturel, les sociétés postmodernes fournissent un niveau collectif de bien-être personnel élevé, il se produit cependant un renversement au niveau de la satisfaction individuelle, qui reflète, au contraire, une amplification des attentes concernant ce bien-être personnel :

> At the individual level, however, Postmaterialists do *not* report relatively high levels of subjective well-being. Far from being a paradox, this is central to their nature: Postmaterialists have experienced relatively high levels of economic security throughout their formative years. They develop Postmaterialist priorities precisely because further economic gains do *not* produce additional subjective well-being: they take economic security for granted and go on to emphasize other (nonmaterial) goals. Moreover, they have relatively demanding standards for these other aspects of life—to such an extent that they often manifest *lower* levels of overall life satisfaction than do Materialists in the same society[14].

Ainsi, alors qu'habituellement au sein d'une société les riches éprouvent un plus grand bien-être que les pauvres, les sociétés postmatérialistes font exception. Inglehart en conclut que le progrès finit par amener les sociétés industrielles à un point où le rendement marginal du gain économique pour l'individu, ou celui de la croissance économique pour la société, ne produit plus d'amélioration du bien-être subjectif.

La valeur attribuée au travail, à la quête de prospérité, à la légitimité de l'autorité qui incite à l'obéissance en échange de la sécurité et de la rémunération, à la confiance dans la science et le progrès pour l'avancement de l'humanité, cesse alors d'avoir l'emprise qu'elle avait auparavant. La motivation des individus n'est plus axée sur le succès matériel tel qu'il était socialement défini dans le contexte du développement économique. Les réactions des postmatérialistes face aux valeurs de l'époque de croissance économique créent des conditions propices au développement du cynisme vis-à-vis les discours de réforme, surtout quand ceux-ci sont basés sur des arguments invoquant la rationalité économique, le progrès technologique et la logique quantitative d'efficacité et de performance. Le « bonheur » est dans la simplicité volontaire[15], dont le caractère hédoniste est tout à fait postmoderne, mais qui se rapproche néanmoins du mode de vie des cyniques de l'Antiquité, qui avait d'ailleurs lui aussi abouti à une forme d'hédonisme.

Des études démographiques en attestent : des cohortes d'individus partagent certaines caractéristiques qui tirent leur origine du contexte dans lequel ils ont vécu. Par exemple, dans son analyse des quatre générations qui cohabitent actuellement aux États-Unis, le démographe Ron Zemke soulève le caractère cynique de celle qui, issue des années 1960-1980, est constituée d'individus qui ont grandi dans l'ombre de la génération des baby-boomers, et ont appris très tôt à ne compter que sur eux-mêmes. Ayant assisté au déclin de figures patriarcales mythiques et à l'affaiblissement de l'aura de l'Amérique toute-puissante, cette génération n'est tout simplement plus impressionnée par l'autorité et traite, sans déférence, « le président de compagnie comme elle le ferait de la réceptionniste ».

> They have learned not to place their faith in others, to be very careful with their loyalty and commitments, for fear of getting burned. One Nike ad says it this way, « Don't insult our intelligence. Tell us what it is. Tell us what it does. And don't play the national anthem while you do it. » While the Boomers were told, « You can be anything you want — even President of the United States. » Generation X was told, « Be careful out there. It's a dangerous world. [...] » There is no evidence that Xers expect work to be totally engaging and completely meaningful. They are not naive kids; they learned self-sufficiency early and never expected the world to be a bowl of cherries. As long as you don't pretend that some meaning-

> less task is really important, they will respect you for your frankness and honesty. ...They require real human judgment[16].

Ce tableau plutôt sombre laisse tout de même percer l'espoir qu'en dépit de la perte de déférence[17] envers les institutions, le mouvement postmatérialiste puisse s'exprimer politiquement dans un projet de société démocratique plus juste et plus équitable. En effet, selon Inglehart, les valeurs postmatérialistes seraient pour beaucoup démocratiques et participatives ; il attribue par exemple l'absentéisme électoral actuel non pas à l'apathie des citoyens (comme on le répète dans les médias), mais plutôt à un déplacement de la participation politique du simple vote vers des actions collectives *ad hoc*, ciblées et plus radicales, telles que des boycottages et des manifestations[18].

Fidélité ou capacité de l'État ?

Malgré le fait que la crise de confiance des citoyens envers l'État et l'administration publique semble se confirmer sur la base de sondages d'opinions effectués au sein de la population, peu de recherches empiriques ont été faites jusqu'à maintenant pour vérifier si cette perte de confiance est justifiée ou non. On peut d'ailleurs se demander si, au niveau politique, l'orientation des réformes se fonde véritablement sur un questionnement approfondi face aux sources de cette baisse de confiance. Putnam et al.[19] définissent deux dimensions qui permettent d'analyser la crise de confiance actuelle des citoyens, et qui nous aideront à mieux répondre à ces questions. Il y a d'une part une crise de confiance face à la fidélité de l'État, qui exprime une inadéquation entre les finalités de l'État et les valeurs collectives, et, d'autre part, une crise de confiance face à la capacité de l'État, liée à l'inefficience organisationnelle dans la prestation des services publics. Cette distinction est importante, puisque les réformes actuelles visent trop souvent et a priori la capacité de l'État plutôt que sa fidélité. Par conséquent, les réponses que l'on fournit sont structurelles et managériales, alors que les problématiques sont peut-être d'une tout autre nature – la remise en question de certaines valeurs et de choix qui sont fondés sur ces valeurs, par exemple. Comme le disent clairement Gow et Guertin :

> [l]a politique gouvernementale est devenue une opération risquée. Ainsi la stratégie visant à refuser toute hausse de taxes et d'impôts « visibles » et à cibler successivement des catégories de contribuables relativement isolées pour les soumettre aux coupures finira peut-être par créer ce front du refus auquel les réformateurs des autres provinces sont confrontés. C'est pourquoi la réforme vise désormais plus directement encore les structures de l'État québécois : l'attention porte ainsi moins sur les choix politiques effectués que sur la « rationalisation » technicienne opérée. La révision des processus administratifs est la voie choisie pour la recherche de nouveaux repères en matière de politiques publiques. L'objet de la joute politique est de plus en plus souvent la définition du « problème » et la « logique » de l'approche retenue en vue de sa solution[20].

Nous insistons sur cette distinction, puisque, selon que le phénomène de la baisse de confiance est du premier type ou du second type, on prendra en compte des considérations fort différentes. Ainsi, une crise de confiance liée à la fidélité de l'action publique aux valeurs et enjeux sociaux des citoyens devrait stimuler et alimenter la réflexion et le débat sur le développement de politiques publiques. Par contre, la perte de confiance en la capacité qu'a l'État d'offrir des services publics de qualité serait plutôt un reflet de la perte de confiance en la compétence des fonctionnaires, ou une critique de l'administration publique et de sa gestion.

Or, une crise de confiance relative à la fidélité est peut-être plus difficile à saisir, à décortiquer et à affronter, puisqu'elle place un gouvernement face à la légitimité de ses actes. De plus, la capacité qu'ont les simples citoyens d'évaluer les politiques publiques est relativement faible, puisque ceux-ci n'ont pas toute l'information ni tous les moyens nécessaires pour le faire ; c'est pourquoi ils fondent, plus souvent qu'autrement, leur jugement sur des expériences particulières d'utilisation des services publics. Dans ces circonstances, les opinions sont volatiles, oscillant au gré des événements variés qui sont rapportés, notamment dans les médias. Une telle évaluation de la légitimité de l'État, construite par les citoyens à partir d'expériences particulières, n'est donc pas exempte de paradoxes. Dwivedi et Gow montrent par exemple que, curieusement, la satisfaction pourtant élevée des citoyens face aux services publics qu'ils ont reçus du gouvernement fédéral n'empêche pas les Canadiens d'avoir une impression globale négative de l'État et de l'administration publique[21]. Ce qui explique probablement, tel que le propose Inglehart, que ce n'est pas l'opinion plus ou moins favorable des citoyens quant aux institutions politiques mais plutôt le sentiment de satisfaction générale face à leur vie qui serait le meilleur indice prédictif de la légitimité d'un gouvernement auprès des citoyens[22].

Des réformes axées sur la capacité de l'État

Les réformes actuelles, qui ciblent presque exclusivement la dimension administrative et managériale de

l'État – prétendument sans rapport avec la question de la fidélité de l'État –, semblent donc être fondées sur l'interprétation d'une perte de confiance liée à la capacité de l'État. Elles font de surcroît porter le poids de cette incapacité aux fonctionnaires et à la bureaucratie, sans qu'on tienne compte des effets dévastateurs qu'ont pu avoir sur la capacité organisationnelle du secteur public les cures d'amaigrissement prolongées qu'on lui a imposées. C'est un peu ce que résume cette observation faite par un haut fonctionnaire à l'emploi du gouvernement du Québec.

> [I]l ne fait pas de doute que les travailleurs de la fonction publique sont démotivés complètement à l'heure actuelle. Ça fait dix ans qu'on ne recrute plus de nouveaux fonctionnaires. Ça fait dix ans que les fonctionnaires n'ont pas eu d'augmentation de salaire. Ça fait plusieurs années que les politiciens répètent qu'on a défoncé la caisse et qu'il faut se refaire une santé financière, et qu'ils laissent pratiquement entendre que si les fonctionnaires avaient été meilleurs on ne serait pas dans la misère comme on l'est aujourd'hui[23].

Les restrictions budgétaires, excessives si on les considère de ce point de vue, n'ont pu que satisfaire ceux qui croyaient que l'appareil de l'État avait pris des proportions telles que le déficit budgétaire s'enlisait dans une spirale sans fin. Ces restrictions ont concrètement diminué la capacité qu'avait l'État d'offrir les services, de qualité et en quantité suffisante, que la population s'attendait toujours à recevoir ; il a donc fallu recourir au secteur privé pour compenser cette incapacité du secteur public. Pendant ce temps, on n'a jamais remis en question la justesse du diagnostic d'incapacité de l'administration publique. C'est un cercle vicieux, qui est de plus renforcé par le fait – bienvenu en contexte d'aversion au déficit – que cette « masse productive » n'apparaît pas dans les effectifs « officiels » du gouvernement et que les coûts liés aux transactions avec le secteur privé ne sont pas considérés dans les coûts de fonctionnement de l'appareil bureaucratique. De surcroît, on peut augmenter ou diminuer ces effectifs sans enfreindre les ententes en vigueur dans l'administration publique, surtout en ce qui concerne la gestion du personnel.

La crise de confiance des citoyens est, nous le voyons, un phénomène complexe, qui n'est ni nécessairement ni essentiellement rationnel ; ce n'est pas non plus le résultat d'une évaluation réaliste de la performance des organisations ou de la qualité des services offerts malgré de lourdes contraintes. Il est donc relativement aisé pour les tenants d'un État minimaliste, dans le contexte actuel, de présenter le recours au secteur privé comme une solution incontournable pour offrir les meilleurs services aux meilleurs coûts. Cette compétition des secteurs public et privé en tant que fournisseurs de certains services publics est alimentée par de nombreux discours. Le débat actuel qui fait rage au Québec sur le système de santé « à deux vitesses » en est un bel exemple. Pourtant – et on ne le signale pas assez –, on manipule parfois l'opinion publique au cours de ces discussions, puisqu'on présume que le secteur privé est nécessairement plus efficace que le secteur public. Or, des études bien documentées et qui ne considèrent pas que des critères étroits d'efficience ont démontré que cet « avantage concurrentiel » du secteur privé est loin d'être assuré[24]. À l'étape même de la définition du « problème » lié à la capacité de l'État, on introduit donc un biais dans le raisonnement ; affirmer alors que le recours au secteur privé est « la solution » tout indiquée ne sert qu'à masquer le détachement du politique et le désengagement de l'État.

Citoyen ou client ?

Il est également important de rappeler que le degré de « satisfaction » des citoyens face aux services publics n'est pas sans lien avec la « nature » des services qu'on leur promet. Ainsi, la logique du marché, présente dans les discours de réforme de l'administration publique[25], transforme les citoyens en consommateurs, et ceux-ci finissent par réagir en clients devant la « marchandise » qui leur est livrée. Alors, habitués au discours des spécialistes du marketing qui vantent l'importance du service à la clientèle et prêchent que « le client est roi et n'a jamais tort », doit-on se surprendre que les citoyens exigent « satisfaction garantie ou argent remis », réduisant les impôts à l'idée d'un pouvoir d'achat qu'ils se donnent pour des services qu'ils reçoivent personnellement.

Nous placerons donc au cœur de notre propos la relation entre l'État et les citoyens, qui imprègne de ses prémisses l'ensemble de la société civile. Nous y reviendrons quand nous analyserons plus loin l'impact des discours de réforme à d'autres niveaux. Pour l'instant, retenons que le phénomène n'est pas sans impact sur la dynamique des attentes et des acteurs en jeu. On peut constater cette influence sur le développement des politiques gouvernementales aux États-Unis, où la logique de l'intérêt privé prédomine.

> Many designs reinforce the self-interest motivation in U.S. politics and signal that people are expected to look after their own interests (with little regard for the elusive « public inter-

est »), and everyone is expected to cut the best deal they can for themselves. Policy so designed creates a particular culture that permeates democratic institutions and has far-reaching negative consequences for justice. A more just society depends on citizens not only expressing their own interests but empathizing with other citizens different from themselves and accepting compromise. [...] Citizenship also has an impact on whether policies will solve the problems toward which they are directed. [...] Because citizens are often an integral part of making policy work, attitudes toward policies become self-fulfilling prophecies[26].

Aucoin reconnaît que cette « orientation client » est au cœur des réformes du gouvernement fédéral : au Secrétariat du Conseil du Trésor, par exemple, on promet que *Service public 2000* « will make affordable « client-focused quality service delivery » its top priority »[27].

> At least two factors are crucial to the success of improved public services in the above respect. One is the need to foster a culture that gives high priority to a focus on clients; the other is the need to establish criteria for assessing performance in responding to clients' expressed demands. The record of achievements within the federal public service suggests that leadership can be found in several departments and agencies, and that this leadership has contributed to the adoption – formally or informally – of total quality management principles[28].

Puisqu'on incite les citoyens-clients à exprimer leurs attentes en termes individuels, il est facile de conclure que l'action de l'État se résume à satisfaire la somme de ces intérêts particuliers, sans réelle préoccupation pour l'intérêt collectif ou le bien commun ; le régime démocratique est alors mis en péril, soumis au poids de la majorité ou à la capacité de certains groupes de faire prévaloir leurs intérêts plus habilement que d'autres. Symons et Deschênes montrent que cette approche influence de manière réductrice les identités, les rôles et les relations entre les citoyens et l'État puisqu'elle limite la participation citoyenne à l'expression de la satisfaction/insatisfaction vis-à-vis les services reçus. En voilant les inégalités sociales et en minant la solidarité collective, cette approche affecte aussi les interactions des citoyens entre eux.

> « [C]onsumers » of public services such as the poor on welfare, the student in the school, the sick patient in the hospital, or the elderly in a retirement home are hardly customers in the same sense as shoppers at the local department store[29].

> Assigning the status of consumer isolates and differentiates people as individuals, since it is in an isolated fashion that decisions and actions of consumption are taken. Inequalities become private troubles rather than public issues[30].

Quand la fin justifie les moyens

Dans le discours des défenseurs de la « marchandisation » des services publics, il n'y a pas de place pour un questionnement de la relation entre les choix politiques et les processus administratifs de leur mise en œuvre ; cela reflète bien la coupure qui s'instaure entre la fin et les moyens, ceux-ci étant considérés comme « neutres » par rapport au service de la fin. Au nom d'un « authentique » pragmatisme axé sur l'efficience, on prétend simplement choisir le meilleur moyen pour arriver à ses fins. Les moyens en viennent pourtant à faire de l'efficience une fin en soi et laissent loin derrière la finalité liée au rôle de l'État. Voici des exemples de cette conception telle qu'elle est présentée au sein de l'administration fédérale et québécoise.

> L'avantage de l'approche canadienne tient au fait qu'elle n'était pas excessivement préoccupée par les débats et les conflits externes ou internes au sujet des plans de privatisation, de recours au marché ou d'impartition des activités gouvernementales. On a plutôt utilisé, de façon pragmatique, la gamme complète des « nouveaux modes de prestation des services » afin d'atteindre les objectifs de viabilité financière ainsi que d'amélioration du service et des résultats de la politique[31].

> Par ailleurs, au sein des unités administratives des ministères et des organismes [du gouvernement du Québec] pour lesquels on peut mesurer quantitativement les services produits ou rendus à la population, des contrats de performance et d'imputabilité seront paraphés entre les gestionnaires responsables des unités et les ministres. Ces contrats de performance permettront aux unités administratives d'appliquer une véritable gestion par résultats avec des cibles précises à atteindre. Elles jouiront en outre d'une plus grande latitude quant aux moyens à prendre pour atteindre les objectifs[32].

Enfin, la séparation entre fins et moyens, qui est la logique sous-jacente à la mise sur pied d'un nombre sans cesse plus grand d'unités administratives autonomes et d'agences indépendantes, est problématique au regard de l'intérêt commun. En effet, on ne peut à la fois viser la réalisation du bien commun, qui exige un certain renoncement et des sacrifices en plus d'une perspective sociétale, et traiter les citoyens en clients qui n'ont d'autres préoccupations que de chercher à satisfaire leurs intérêts particuliers en faisant affaire avec des unités de services qui ont comme seul objectif d'optimiser leur rendement.

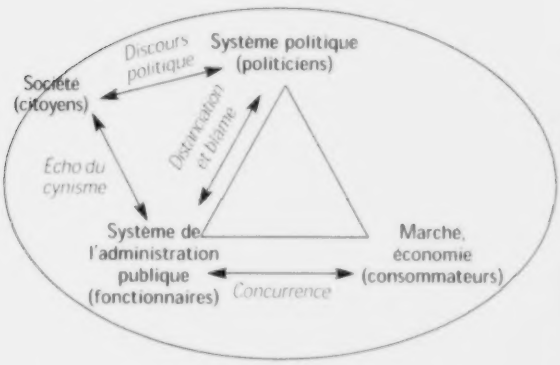
Trois systèmes en interaction

Après avoir posé les bases des discours de réforme en termes d'impacts sur la relation entre les citoyens et l'État, nous analyserons

maintenant comment ces discours présentent les relations entre la sphère politique et la sphère administrative. Pollitt et Bouckaert[13] en proposent une analyse sur trois niveaux au sein de la société civile (voir figure 1). Bien que cette schématisation triangulaire de la réalité soit simplificatrice, elle comporte l'avantage de nous permettre d'illustrer les grandes lignes de notre argumentation. On situe à l'un des sommets du triangle le système politique (les politiciens et leurs alliés) ; le système administratif (les fonctionnaires) occupe un deuxième sommet ; et le marché (les entreprises et les consommateurs), troisième système, occupe le troisième sommet ; le tout forme la société civile, dont les citoyens sont les acteurs. On remarquera que les frontières entre les groupes ne sont pas étanches et que des individus se retrouvent simultanément membres de différents systèmes. Chacun des systèmes a ses particularités et son rôle propre au sein de la société. Reprenons ce que nous avons présenté dans la première partie pour montrer comment, si on observe les interactions entre les trois systèmes, on constate que les réformes axées sur la « marchandisation » des services tendent à uniformiser les identités citoyennes et les rapports entre les systèmes dans la direction du troisième pôle, réduisant ainsi la spécificité des caractéristiques et des rapports avec l'État.

Examinons, dans ce contexte, les interactions entre le système politique et le système administratif. On note d'abord, autant dans le cas des réformes du gouvernement fédéral (depuis les années 1990) que dans celles du gouvernement du Québec (depuis 2000), que c'est la bureaucratie qui est présentée comme principale cause de la piètre performance des organisations publiques

Figure 1
Trois systèmes en interaction



Source : Adaptée de C. Pollitt et G. Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford : Oxford University Press, 2000.

dans le passé. Le comportement bureaucratique des fonctionnaires, axé sur le suivi des règles et des procédures prédéterminées, est alors présenté comme facteur de lourdeur et de rigidité du système. En incriminant ainsi l'administration publique et en faisant du problème d'insatisfaction des citoyens un problème de mauvaise gestion, les acteurs du système politique et leurs alliés se distancient du système administratif et trouvent une cible pour canaliser loin d'eux l'insatisfaction des citoyens. De plus, le discours de responsabilisation et d'imputabilité des fonctionnaires appuie cette tendance en diluant ou en faisant écran à la responsabilité ministérielle qui prévaut pourtant dans notre système parlementaire. Comme les ministres ont le pouvoir de réprimander les gestionnaires et même de les remplacer[14], ils peuvent paradoxalement à la fois se dégager de la responsabilité de certaines actions et prétendre avoir les choses en main en montrant qu'ils maîtrisent bien l'appareil administratif.

> [O]n the one hand we see policy-makers using administrative reform to displace accountability for public policy; on the other hand we see the very same policy-makers trying to increase their control over bureaucracy. Whilst this appears to be two inconsistent developments, they may in fact reflect a general desire among elected politicians to increase their influence over bureaucracy while at the same time avoiding responsibility for the bureaucracy's actions[15].

De plus, comme nous ne sommes plus à une époque de grands programmes sociaux – ces projets qui contribuaient à la popularité des politiciens –, les élus ont plus de difficulté à éblouir les citoyens, plus exigeants quant aux services publics, et sceptiques (cyniques, même) quand vient le temps d'évaluer la crédibilité de leurs représentants et leurs actions, surtout quand celles-ci ont pour conséquence à la fois de réduire les programmes sociaux et d'augmenter les taxes et les impôts. S'ils ne souhaitent pas participer davantage aux instances décisionnelles, ce qui exige beaucoup de temps et d'énergie, les citoyens n'en réclament pas moins un droit de regard critique : le droit de commenter les décisions de même que celui d'offrir une résistance aux autorités publiques. Dans ce contexte, les politiciens tentent de s'attirer la faveur de l'électorat en répondant aux insatisfactions par des promesses de changement dans des domaines où la sensibilité des gens est la plus visible, tel qu'on l'observe présentement dans le débat à saveur électorale sur le fonctionnement du système de santé[16].

Les réformes administratives mettent à l'avant-plan les services aux citoyens et les questions budgé-

taires, et relèguent loin derrière les conceptions politiques qui les sous-tendent. Cela permet aux politiciens d'affirmer que les réformes du « faire mieux avec moins », fondées sur des modifications « purement administratives », sont considérées neutres sur le plan idéologique[37] et n'ont donc aucune conséquence sur le plan politique.

> Quand vous aspirez à être le plus performant, le plus compétitif, vous devez prendre conscience que vous ne pouvez pas être les meilleurs dans tout. C'est impossible. Vous devez définir vos activités essentielles et confier la gestion des autres à des partenaires du secteur privé et même du secteur parapublic dont l'expertise en certaines matières est supérieure à la vôtre. [Ce n'est pas le rôle de l'État qui est en cause ici,] mais la manière dont il joue son rôle, la manière dont il livre les services à la population[38].

Or, mettre autant d'accent sur l'efficience n'est justement pas neutre : l'obsession du contrôle, et donc de la mesure des résultats, dénature l'essence même des services publics, qui répondent d'une autre logique[39].

Paradoxalement, les discours de réforme prétendent néanmoins renforcer tout à la fois le pouvoir des trois pôles du système : celui des « consommateurs », celui des administrateurs (par la décentralisation et la délégation d'autorité) et celui des politiciens (grâce au contrôle du politique sur l'administratif par la voie de l'imputabilité)[40]. Les tensions entre ces trois groupes d'acteurs sont grandes, et la pression s'accroît sur ceux qui sont responsables des succès et des échecs des opérations quotidiennes sur le terrain des services gouvernementaux, terrain dont les ministres semblent précisément vouloir se dégager en se plaçant au-dessus de la réalité d'ordre technocratique et bureaucratique[41].

Si les gestionnaires ont le devoir d'atteindre des résultats, les ministres se réservent un droit et un pouvoir d'intervention qu'ils utilisent lorsque les choses tournent mal, particulièrement aux yeux de la population. Ils se posent alors en sauveurs devant une situation dont ils s'étaient pourtant distancés en attribuant une prétendue plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires en cause. C'est cette ambivalence entre contrôle et autonomie, qui colore les liens entre politiciens et gestionnaires et qui tend à se répercuter dans l'ensemble de la structure hiérarchique de l'appareil administratif, que nous analyserons maintenant.

Stratégies de réforme

Nous avons établi que les sources du cynisme envers l'administration publique sont, entre autres, la déformation des attentes et de la participation des citoyens par la transformation de ceux-ci en « clients » et par la disqualification de l'administration dans sa prétendue incapacité à livrer des services de qualité. Nous allons entreprendre l'analyse des réformes de plus près afin d'en interpréter les effets au sein même de l'administration, en tentant de comprendre le cynisme des fonctionnaires eux-mêmes. Quand on parle de réformes administratives, il est important de faire certaines distinctions pour, d'une part, reconnaître la grande variété des mesures qui sont incluses sous ce vocable à première vue monolithique, et, d'autre part, tenir compte des contextes de leur mise en œuvre, tant au plan des différences historiques et culturelles des sociétés impliquées qu'au plan des secteurs de l'administration publique qui sont visés.

Dans leur étude comparative des réformes administratives de 10 pays membres de l'OCDE, Pollitt et Bouckaert[42] analysent les différents régimes concernés et répertorient les différentes stratégies utilisées dans ce grand vent de réforme qui traverse notre époque depuis les années 1980. Comme il est impossible de présenter ici les détails de cette analyse, et dans le but de mieux situer les réformes fédérales et québécoises que nous analysons, nous présentons sommairement les quatre stratégies de réforme identifiées par ces auteurs (voir tableau 1).

À l'aide de cette classification, Pollitt et Bouckaert définissent quatre stratégies de réforme et les comparent aux systèmes administratifs traditionnels de l'État, pour analyser ensuite leur impact sur la légitimité des gouvernements qui les ont mises en œuvre. Au sujet de la stratégie de modernisation[43], dont se réclament les réformes fédérales et québécoises, Pollitt et Bouckaert constatent qu'elle a pu permettre de restreindre les coûts dans une certaine mesure, mais qu'elle n'a qu'un effet mitigé sur l'augmentation de la légitimité des gouvernements. L'application des mécanismes du marché est plus drastique quant à son potentiel de redressement des finances publiques. Cependant, quand les citoyens ont l'impression que les préoccupations fiscales prédominent sur l'éthique de service, ou que des organismes publics s'occupent davantage de leur image et de la compétition que de la fiabilité des services et de leur accessibilité pour le « client », cette stratégie perd en crédibilité et mine la légitimité de ceux qui l'appliquent. Notons, par ailleurs, que l'application des mécanismes du marché et la stratégie de délestage tendent toutes les deux à réduire la spécificité du secteur *public*.

Concernant l'« esprit » de ces stratégies de réforme en termes de rupture avec le passé, Pollitt et Bouckaert font d'importantes distinctions quant au maintien ou à la modification des valeurs traditionnelles de services publics.

Tableau 1
Les stratégies de réforme

Stratégies de réforme	Caractéristiques	Exemples
Maintien	• Statut quo • Resserrement des contrôles traditionnels	Restriction des dépenses, gel de l'embauche, campagnes contre le gaspillage et la corruption, compression d'ensemble du système administratif et légal
Modernisation	• Nouvelles façons de faire • Flexibilité et rapidité de l'administration et de la prestation des services	À la manière du secteur privé : *Fonction publique 2000* et *La Relève* (gouvernement fédéral) et *Pour de meilleurs services aux citoyens* (gouvernement du Québec)
« Marketize » Application des mécanismes du marché	• Introduction des mécanismes du marché dans tous les aspects possibles du système administratif et légal	• Compétition entre agences et organisations publiques • Recherche d'efficacité et de la « réponse des consommateurs » • Approche marketing des écoles publiques • Création d'agences autonomes
Délestage (« minimize »)	• Transfert du plus d'activités possible aux mains du secteur communautaire ou privé, via la sous-traitance ou la privatisation • Contacts accrus entre le marché et le système politique, sans la médiation directe de l'appareil bureaucratique	• Abandon de certains services sociaux par l'État • Sous-traitance d'activités opérationnelles ou transfert à d'autres paliers gouvernementaux • Recours à des consultants et à des firmes externes pour des contrats de gestion de programmes • Privatisation des soins de santé (ou « système à deux vitesses »)

> Within a modernization strategy, leaders can still appeal to traditional public service values, such as career service, probity, equity, equality and so on. In value terms the basic thrust of this approach is that something valuable and worthwhile is being updated and improved—whereas MARKETIZE and, even more MINIMIZE entail the substitution of a substantially different set of values and, by implication, a blaming and discarding of the older set[44].

Dwivedi et Gow[45] ont fait l'analyse du mouvement du nouveau management public au Canada, qui a culminé avec *Fonction publique 2000*, lancé officiellement par la publication du *Livre blanc* en 1990. Leur premier constat face à cette réforme est que ceux qui la mettent en œuvre affirment vouloir innover sans abandonner les valeurs traditionnelles. Selon la typologie proposée plus haut, ce serait donc une stratégie de modernisation. Or, Dwivedi et Gow constatent qu'en dépit d'un discours de modernisation, plusieurs des nouvelles valeurs proposées sont en conflit avec les valeurs traditionnelles[46]. Citant Hall et Plumptre et reconnaissant l'aspect humaniste de la réforme, qui s'exprime dans la valeur accordée aux ressources humaines, ils ne sont cependant pas sans noter l'excès d'optimisme qui se dégage du potentiel rassembleur de l'alignement des valeurs vers les buts de l'organisation.

> Once alignment (of values) is achieved, managers are freed from command-and-control type responsibilities. Employees know precisely what they are working toward ... and understand generally what will help the organization achieve its goals and what is tangential and counterproductive[47].

Donc, les valeurs sont censées avoir un potentiel mobilisateur, mais doivent surtout servir à encadrer et à orienter l'action en lieu et place des traditionnels contrôles bureaucratiques. Cependant, il faut bien voir que la confusion entre les valeurs explicites qui sous-tendent les modes de gestion prescrits par la réforme et la réaffirmation des valeurs traditionnelles de la fonction publique créent pourtant des conditions problématiques, voire paradoxales, pour les fonctionnaires. Dans *La Relève*, une réforme plus récente au niveau fédéral, et qui porte sur la gestion des ressources humaines, cette même ambiguïté entre continuité et rupture semble persister. C'est d'ailleurs ce qu'on observe dans un discours de la Présidente du Conseil du Trésor. Celle-ci, après avoir affirmé que ce n'est pas la déficience de la fonction publique qui impose une réforme, poursuit d'un même souffle en diagnostiquant de manière explicite le retard de la fonction publique en matière de théories « modernes » de gestion et en comparaison avec le secteur privé.

> Par conséquent, lorsqu'il est question de changer notre façon de gérer nos ressources humaines, il

importe de souligner que nous ne le faisons pas parce que nous pensons que la fonction publique est déficiente. Nous apportons ces changements pour faire en sorte que nos gestionnaires disposent des outils nécessaires pour maintenir en poste les gens qui y sont et assurer leur perfectionnement, en plus d'attirer le talent dont nous avons besoin pour combler les attentes d'un monde en perpétuelle évolution. Nous effectuons ces changements pour que nos employés puissent être fiers de leur travail et de leurs réalisations et soient heureux de se présenter au travail chaque jour. Nous effectuons ces changements pour veiller à ce que notre fonction publique continue de fournir aux Canadiens et aux Canadiennes des programmes et services de la plus haute qualité.

Rien de tout cela ne peut se faire par le biais du cadre de gestion des ressources humaines existant. Celui-ci est tout simplement désuet, archaïque et complètement déphasé en regard des théories modernes sur la gestion. Il est malheureux que nous ne nous soyons pas penchés plus tôt sur ce qui constitue, à mon avis, la plus importante ressource de tout gouvernement : ses ressources humaines. Aucune industrie de services du secteur privé ne pourrait survivre si elle était aux prises avec un système de ressources humaines comme le nôtre[48].

Au Québec, l'enthousiasme des instigateurs de la réforme *Pour de meilleurs services aux citoyens*, lancée en 2000, est tel que certains commentateurs n'ont pas manqué de faire un parallèle entre l'ampleur des changements proposés ici et ceux de la Révolution tranquille ; comme si la rupture proposée avec le passé semblait presque digne d'une seconde « sortie de la grande noirceur ». Les propos d'André Dicaire, cités ci-dessous par Leduc, ne trompent pas non plus sur l'orientation de la réforme vers l'application des mécanismes du marché : des objectifs clairs, l'accent sur les résultats en termes de « marchandise », et une planification digne d'un plan d'affaires du secteur privé.

C'est un énoncé de politique remarquable. Il reste maintenant à livrer la marchandise. Le gouvernement doit se donner un plan d'affaires : déterminer précisément les objectifs de sa réforme, établir des échéanciers clairs et nommer des responsables qui rendront compte de la bonne marche des opérations[49].

Qu'en sera-t-il réellement dans les faits, à l'issue de cette réforme, quand on considère les discours actuels qui, à l'unisson, réclament que l'État joue un rôle plus effacé et fasse une plus grande place aux mécanismes du marché ? Continuité ? Rupture ? Il y a lieu de se questionner sur les fondements de ce virage néolibéral qui menace l'héritage de l'étatisme québécois issu de la Révolution tranquille, critiqué entre autres par Montpetit et Rouillard :

Loin de conclure que le legs institutionnel de la Révolution tranquille ne saurait être bonifié d'aucune façon que ce soit, [nous insistons] plutôt sur la nécessité de souscrire à une logique qui refuse de privilégier l'individu avant la communauté, l'épargne privée avant la dépense publique et qui refuse d'opposer l'État à la société civile[50].

Le discours néolibéral dominant qui s'attaque ouvertement à la dimension bureaucratique – au sens weberien du terme – de la mise en œuvre des politiques publiques et de l'administration de l'État nous invite néanmoins à réfléchir à la nécessité de cette bureaucratie, en regard des valeurs collectives qui ont privilégié son développement.

Dès lors que l'on refuse de réduire la bureaucratie à ses seules dysfonctions et effets pervers, au demeurant réels, ne doit-on pas reconnaître que les contraintes juridiques sur lesquelles elle repose sont les meilleures garanties de maintenir l'équité et l'égalité de traitement de tous en qualité de citoyens[51] ?

Cette réflexion nous conduit au dernier niveau de notre analyse, où nous questionnerons la transformation visée par les réformes : la réduction de la dimension bureaucratique de l'administration publique.

Un discours de changement radical ?

Résumons d'abord ce que nous avons dit jusqu'ici sur la tendance des discours de réforme, en particulier dans les régimes anglo-américains : les politiciens et leurs alliés dans la haute fonction publique marquent une distance par rapport à leurs administrations, qu'ils blâment publiquement pour les « piètres » performances du passé ; ils visent ainsi à rassurer les citoyens en montrant que la situation est « sous contrôle », et ils promettent et engagent une réforme « en profondeur » qui apportera de façon certaine – puisqu'elle s'inspire des façons de faire du secteur privé – une plus grande efficacité de l'administration publique.

Les stéréotypes bureaucratiques et technocratiques qui ridiculisent le travail des fonctionnaires en le réduisant à l'application bête de règles, à des processus abrutissants qui consistent pour beaucoup à remplir des formulaires ont de quoi blesser ceux qui ont fait de leur dévouement au service public la motivation de leur choix de carrière. C'est ce que montre bien cette citation de Leduc :

Il n'a jamais été dans les mœurs de la fonction publique de se questionner sur son efficacité, sur sa capacité de fournir des services de qualité à la population et sur la façon de les rendre à un moindre coût. Le cadre actuel de gestion, élaboré dans les années 70, s'inspire du respect des processus internes et du renforcement des contrôles

du Conseil du trésor et du ministère des Finances. Ce qui importe, ce n'est pas le service que l'on fournit aux citoyens, mais la conformité aux règles et aux normes[52].

Cette opposition entre la conformité aux « règles » et la préoccupation pour « le service », c'est, à son comble, la séparation entre la finalité de l'action de l'État et les moyens bureaucratiques. Pourquoi opposer les pratiques bureaucratiques et les valeurs traditionnelles qui sous-tendent l'administration publique ? Ce sont pourtant ces valeurs – l'intégrité, l'équité, la compétence et le professionnalisme, l'impartialité et le respect, ainsi que la prudence et la continuité – qui donnent tout leur sens aux pratiques bureaucratiques, qui constituent en retour le meilleur moyen de les atteindre, tel que nous le rappelaient plus haut Montpetit et Rouillard[53]. Est-ce que, incapable d'en accepter la « lourdeur » nécessaire et les effets pervers inévitables, on leur préférera des valeurs plus « légères », inspirées du secteur privé, telles que l'efficience et l'efficacité, la flexibilité et l'innovation, le risque et le changement... qui engendreront, comme on peut le constater dans les soubresauts actuels du secteur privé, elles aussi leur lot d'effets pervers ? Peut-être préfère-t-on ignorer ces effets pour l'instant, par crainte de voir se faner la source d'inspiration même des réformes ?

Présenter le « service aux citoyens », ainsi que le fait le titre de la réforme provinciale, comme une mission d'un nouveau type, c'est faire insulte aux fonctionnaires qui sont en place depuis longtemps : ils doivent bien se demander en effet quelles valeurs ils servaient jusqu'à présent[54]. À l'intérieur de l'administration publique fédérale et québécoise, on constate d'ailleurs une baisse généralisée du moral des troupes[55], qui découle des années de réduction d'effectifs et de commentaires méprisants sur la prétendue inefficacité du travail accompli par les fonctionnaires. À défaut de surprendre, cette baisse de moral a de quoi inquiéter. Sur ce point, les discours de réforme (se reporter par exemple aux propos de la Présidente du Conseil du Trésor cités en page 12), tout en insistant sur la nécessité de la mise à contribution de toutes les ressources humaines, ne sont pas exempts de paradoxes. Ces discours, empreints de mépris des pratiques du passé, se voudraient en même temps mobilisateurs pour ces mêmes personnes qui devront, une fois de plus, mettre l'épaule à la roue du changement.

Plus encore, on entend actuellement parler d'un mandat qui incomberait à la « relève », puisque les jeunes, qui vont entrer massivement dans la fonction publique, seraient censés y apporter le dynamisme de leur jeunesse pour favoriser le changement[56]. Par conséquent, on assiste, à l'intérieur des organisations comme dans la société en général d'ailleurs, à l'exacerbation d'un conflit de génération, que l'on exploite abusivement sans se préoccuper des effets que cela peut avoir sur le plan humain, et sans tenir compte des pertes que cela entraîne sur le plan de l'expérience et même d'une certaine sagesse (qui accompagne souvent, fort heureusement, le vieillissement). Sur ce point, il est intéressant de constater que l'on nie la dimension historique de cette situation générationnelle, préférant la camper dans une dynamique ahistorique de changements de valeurs rendus nécessaires par une rhétorique baignant dans les concepts aussi flous et ambigus que la nouvelle société du savoir, la mondialisation et le nouveau millénaire. Visiblement, le mythe du progrès a la vie dure, et particulièrement quand les temps sont difficiles sur le plan politique : plutôt que de se questionner de façon sérieuse, on préfère souvent alors donner l'impression d'un avancement ou d'un progrès[57].

Par ailleurs, les discours symboliques de réforme comportent une ambivalence majeure. D'une part, on tente de ranimer la ferveur des fonctionnaires face au caractère distinctif et noble du service public afin de promouvoir l'embauche d'une relève et de concurrencer le secteur privé sur ce terrain ; d'autre part, et c'est là le paradoxe, on soutient que ce sont les emprunts aux modes de gestion du secteur privé qui mobiliseront les fonctionnaires.

Les primes au rendement[58], par exemple, sont une pratique empruntée au secteur privé dans le but de susciter l'engagement du personnel envers les résultats[59]. Associée à la liberté accrue dans les moyens d'atteindre des résultats, cette pratique constitue une source de dérapages potentiels inquiétants où la fin peut justifier les moyens, alors que ceux-ci perdent leur signification propre. On ne fait pourtant jamais mention de ce danger quand on vante cet incitatif incontournable pour accroître la performance dans le cadre de la réforme de l'administration québécoise.

N'y a-t-il pas une contradiction évidente à vouloir ranimer les valeurs propres à la vocation du service public en mettant l'emphase sur la compétition et sur l'appât du gain plutôt que sur la coopération et l'esprit de service ? On assiste à l'intérieur de l'administration publique au phénomène que nous avons décrit plus haut dans la société en général : on encourage l'intérêt particulier au détriment de l'intérêt collectif. Le paradoxe de l'emprunt aux approches du secteur privé pour

raviver la spécificité du service public a donc de quoi faire sourciller le plus confiant des optimistes. L'expérience passée de multiples réformes, l'habitude qu'ont les fonctionnaires de subir des changements de discours et de cap au lendemain des élections ou des remaniements ministériels, de même que le taux de roulement élevé des hauts fonctionnaires, ont depuis longtemps fondé la nécessité – probablement salutaire au demeurant, quoi que l'on puisse en dire de ses effets – d'une résistance au changement en faveur de la continuité. En ce sens, on peut probablement affirmer que l'administration publique est composée de gens qui sont enclins au scepticisme face à toute démarche de changement. Les fonctionnaires sont probablement aussi, pour les mêmes raisons, habitués à lire entre les lignes des énoncés politiques et des grandes phrases qui se veulent mobilisatrices et rassembleuses. Les conditions sont donc effectivement propices à un glissement du scepticisme vers le cynisme. À force de se retrouver régulièrement dans les mêmes situations et devant les mêmes discours, on finit par devoir choisir : les discours de réforme sont-ils le fruit de l'hypocrisie ou de l'innocence ? Et, peu importe la réponse, cela peut conduire au cynisme. Selon Arpin,

> [l]es fonctionnaires sont devenus « cyniques » face aux initiatives des gouvernements. Ça fait des années qu'ils entendent parler d'amélioration des services aux citoyens, de modernisation du cadre de gestion et ils n'y croient pas vraiment. Ils ont la conviction que ça ne se fera pas. [...] Ça ne peut fonctionner que par la mobilisation des équipes, des ministères. Et pas une mobilisation autour d'une philosophie de gestion, mais autour des projets. Vous ne faites pas adhérer facilement des gens qui ont 20 ans d'expérience à une philosophie nouvelle de gestion. Vous les faites adhérer à des projets. Et je le dirai toujours, jusqu'à ma mort, les capacités de création, d'innovation et de production des employés de la fonction publique sont impressionnantes[60].

Ce commentaire d'un haut fonctionnaire nous permet d'expliciter en quoi l'espoir que les jeunes permettront de concrétiser la réforme[61] renie la valeur des expériences et des compétences de ceux qui sont en place. Vu le synchronisme de la réforme et de l'« exode » que s'apprête à vivre la fonction publique québécoise[62], les discours de réforme exploitent et exacerbent en quelque sorte un conflit intergénérationnel dont les fonctionnaires en poste font les frais : ceux qui ont participé à la construction et au fonctionnement de l'État dans le passé sont présentés comme une source de résistance au changement. Par ailleurs, ce commentaire met également l'accent sur la nécessité d'appréhender la réalité humaine et le changement à partir des contextes locaux plutôt qu'au niveau des philosophies de gestion (bien souvent déguisées en discours politiques).

Continuité et rupture

Entre continuité et rupture, donc, la confusion règne et affecte le travail des fonctionnaires. Par exemple, la flexibilité tant escomptée à l'issue des réformes administratives est fondée sur l'initiative des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions ; n'est-il pas problématique, alors, que ces initiatives doivent être commandées d'en haut, par décret[63] ? S'il est une injonction paradoxale, c'est bien celle de recevoir l'« ordre » de prendre des initiatives, de participer, ce que l'on retrouve dans les discours sous le thème très présent de l'habilitation (*empowerment*). En pareil contexte, la seule façon d'exercer *réellement* son pouvoir de prendre des initiatives serait de n'en rien faire! C'est le sens de ce commentaire, fait par un observateur à la suite du dépôt de l'avant-projet de loi détaillé du gouvernement du Québec et avant les consultations censées éclairer la loi sur la réforme de l'administration publique.

> L'exercice qui est mené par le gouvernement est relativement autoritaire. [...]. [L]e choix du Conseil du trésor de pondre un avant-projet de loi avant la tenue des consultations publiques avec les gestionnaires et les employés de la fonction publique dénote l'approche « autoritaire » adoptée par les dirigeants politiques dans cette opération de modernisation de l'appareil administratif de l'État. Devant un geste d'autorité, notamment dans un contexte général qui n'est pas favorable à un grand bouleversement, les gens plient l'échine, ils font le dos rond et n'embarquent pas nécessairement[64].

Sur ce point, des études effectuées sur des réformes des services publics orientées vers les méthodes de l'entreprise privée ont montré que les fonctionnaires peuvent résister aux initiatives de changement quand il existe un écart de compatibilité trop important entre la situation que l'on veut modifier et la proposition de changement[65].

Du contrôle à l'habilitation

Parler de cynisme à l'intérieur de la fonction publique nous entraîne inévitablement sur la piste glissante du procès d'intention. Précisons clairement que notre propos porte d'abord sur l'ambivalence présente dans les discours de réforme ; notre but n'est pas d'accuser de mauvaise foi ou de mensonges les gestionnaires ou les politiciens. Par exemple, en dépit des bonnes intentions sous-jacentes, le leitmotiv de l'« habilitation » a été reconnu comme un des éléments les plus critiques de la réforme.

> M. Edwards résume ainsi la thèse de base de la FP 2000 : « une fonction publique libérée d'entraves excessives et appuyée par des systèmes administratifs rationalisés » aurait un meilleur

> rendement. FP 2000 cherchait clairement à changer la façon dont les fonctionnaires concevaient leurs rôles. Conformément aux propos tenus par les grands gourous de la gestion de l'heure, les fonctionnaires étaient encouragés à se préoccuper davantage des résultats que des règles. Ils devaient innover davantage, axer leurs efforts sur le service et être plus soucieux des personnes dans leur gestion du travail. FP 2000 était alimentée par la promesse de l'habilitation[66].

Les gestionnaires, il faut le reconnaître, sont parfois inconscients de leur ambivalence par rapport au contrôle. Vus sous cet angle, les discours sur la gestion participative, par exemple, seront perçus comme des paroles sans fondement par les employés si ceux-ci constatent, dans les activités quotidiennes, que les principes mis de l'avant n'ont en rien modifié la culture hiérarchique d'autorité et de contrôle qui prédomine. Il semble qu'en réaction à un autoritarisme qui a longtemps prévalu en gestion, la direction soit devenue suspecte et que la participation soit passée dans l'idéologie managériale comme un gage de bonne conscience[67]. Face à cette ambivalence entre le contrôle, issu de valeurs traditionnelles de la bureaucratie, et les formes de gestion participatives dont sont empreints les nouveaux discours – habilitation, initiative, risque –, on peut donc voir le détachement cynique comme une défense psychologique[68]. Soulignons d'ailleurs le rôle stratégique qui est accordé aux technologies de l'information dans l'implantation des réformes. Leur contribution à la transformation des processus de contrôle et au déplacement du pouvoir se marie très paradoxalement à la volonté d'assouplissement et de « débureaucratisation », puisque, sous le couvert légitime du progrès et de la quête d'efficacité, les nouveaux systèmes d'information et de communication offrent des possibilités de contrôle qui étaient impossibles auparavant. Il est de plus en plus évident qu'on assiste à une résurgence du taylorisme qui, sous de nouveaux habits[69], atteint de plein fouet le secteur des services publics sous l'impulsion des réformes. Basée sur les flux de travail et la fragmentation des tâches au profit de l'efficience, l'introduction des nouveaux systèmes d'information entraîne de surcroît très souvent une déqualification du travail – puisque c'est maintenant le système qui « possède » l'expertise – et ce, malgré les discours parallèles et omniprésents de valorisation des ressources humaines.

Par ailleurs, même quand les employés se conforment aux nouveaux discours et aux nouveaux modes de gestion et de prestation de services, cela n'empêche pas l'apparition du cynisme. Au contraire, selon Murphy et MacKenzie Davey :

> Employees may submit to managers' assaults of cultural control, but may also resist them by developing subcultures and counter-cultures, expressing cynicism and detachment at managerial attempt to whip up commitment and enthusiasm[70].

En ce sens, quitte à être à contre-courant, nous croyons que l'obligation explicite de respecter un certain nombre de règles bureaucratiques – et encore davantage si elles ont un sens qui est peut-être à redécouvrir – est une approche de gestion plus honnête envers les fonctionnaires et moins dommageable que de les sommer d'exercer une participation ou de prendre des initiatives. Surtout quand on sait que, peu importe si les employés prennent ou non ces « initiatives », ils seront blâmés d'une manière ou d'une autre. C'est en effet ce qu'insinue la ministre Robillard :

> Le régime actuel fait peu confiance aux gestionnaires et les étouffe au moyen de processus et de règles désuètes. Nous devons les encourager et leur donner les outils nécessaires pour qu'ils puissent prendre leurs propres décisions à l'égard de leurs employés.

Elle ajoute, du même souffle, réagissant aux craintes anticipées de favoritisme que l'assouplissement des règles suscite :

> Je tiens à être claire : une telle attitude ne sera pas tolérée. En d'autres termes, ce sera tolérance zéro ! Même si nous croyons fermement qu'il importe de confier davantage de responsabilités aux gestionnaires et de faire confiance à leur capacité de faire un bon travail, nous mettons également en place des cadres de reddition de comptes et des balises pour faire en sorte que l'embauche d'une nouvelle personne soit d'abord et avant tout basée sur ses compétences[71].

Il existe déjà des zones de discrétion dans le travail des serviteurs publics. Pourquoi ne pas les reconnaître et leur donner une place appropriée dans les modes de fonctionnement plutôt que d'en imaginer de nouvelles qui, dans les faits, n'en sont tout simplement pas ? En soi, cela serait déjà une réforme louable des pratiques administratives, et un signe de reconnaissance face aux employés qui utilisent leur jugement pour enrichir leur contribution au service public. Ne soyons pas naïfs : les règles et les procédures engendrent des abus malheureux ; mais, pour paraphraser Churchill, demandons-nous si la bureaucratie n'est pas le pire mode d'organisation pour la gestion et la prestation de services publics... à l'exception de tous les autres !

Conclusion

Dans cet article, nous avons d'abord analysé en quoi le cynisme envers la fonction publique est symptomatique d'une contradiction qu'on observe dans le rôle du politique. Alors que le politique est censé définir des projets de société, les discours de réforme actuels – qui ont pour objectif de rétablir la confiance des électeurs envers les institutions – accusent à tort l'administration publique et se réfugient dans un pragmatisme qui ignore et renie son appartenance idéologique.

Nous avons ensuite tenté de montrer que la mise en œuvre de ces réformes génère dans la fonction publique de l'ambivalence vis-à-vis l'exercice du pouvoir et l'autorité hiérarchique. Ceux qu'on exhorte à s'« habiliter » s'en rendent compte, et la réaction que cela entraîne est contraire à celle qui est visée, c'est-à-dire qu'on assiste à la démobilisation des « ressources humaines » et au retrait dans un certain cynisme comme ultime façon de contrecarrer cette forme de « mobilisation forcée ».

« Culte de l'efficience », prédominant dans les discours de réforme au détriment des valeurs et du sens de l'État[12] ; concurrence ouverte entre les secteurs public et privé pour la prestation des services et la gestion (y compris la gestion du personnel, le recrutement et la rétention de la relève) ; envahissement de la logique de consommation et de l'intérêt personnel, face à celle du service public, de la citoyenneté et du bien commun ; tous ces éléments que nous avons analysés ici concourent à miner tant la dimension symbolique et identitaire de l'État que son rôle social. Le cynisme actuel, tel que nous l'avons défini dans ce texte, est, croyons-nous, un signe de la sensibilité à certaines incohérences entre discours et volontés individuelles et collectives, incohérences qui sont difficilement acceptables pour les citoyens et les fonctionnaires.

Que l'on soit politicien, haut fonctionnaire ou gestionnaire, ou même encore professeur de gestion, le cynisme nous interpelle. Il nous indique que l'on ne peut nier la dimension éminemment politique de ces fonctions sans faire insulte à l'intelligence des gens, surtout quand on fait du même coup paradoxalement appel à cette intelligence pour relever les nouveaux défis qui se présentent dans la gestion des services publics. Par exemple, le débat actuel sur la nécessité d'encadrer le comportement des fonctionnaires pour faire contrepoids à la débureaucratisation en cours fait écho aux questions soulevées dans ce texte. Dans les modèles de gestion actuels, on constate une transition entre l'exercice ouvert de l'autorité bureaucratique (rationnelle-légale) vers des modes plus subtils (mais non moins instrumentaux) du contrôle de la culture organisationnelle et du contrôle de l'éthique individuelle. Cette tentative d'uniformiser non plus seulement les comportements des gens mais aussi leur pensée, leurs sentiments et même leur âme suscite une résistance cynique importante.

Questionner la légitimité du pouvoir, sous quelque forme qu'il s'exprime, est à la fois un acte d'intelligence et de sensibilité. Questionner l'autorité – et éprouver un scepticisme et même du ressentiment envers celle-ci parce que l'on répugne à se soumettre – est toutefois plus aisé que de remettre en question des vertus et des valeurs. Qui, en effet, peut être contre la vertu – qui, pourtant, a maintes fois servi à légitimer le pire ? Du scepticisme au cynisme s'inscrit le passage d'un questionnement légitime – et sain en régime démocratique et en gestion – à un sentiment de trahison digne de ce nom. Le cynisme dérange, parce qu'il nous prive de nos prétentions. Le cynisme, tout compte fait, nous dérange mais nous tient éveillés.

Notes

J'aimerais remercier Éric Montpetit, Geneviève Bouchard, Gladys Symons et Daniel Lozeau pour leurs commentaires enrichissants ainsi que les réviseurs qui m'ont fourni des avis pertinents pour améliorer ce texte.

1 Un tour d'horizon des publications de l'hebdomadaire *The Economist* ces dernières années indique que ce phénomène est assez répandu, notamment en Grande-Bretagne, où le premier ministre Tony Blair lui-même dénonce ouvertement le cynisme et l'apathie des citoyens et les prend comme cibles de l'action politique. Voir, par exemple, dans le numéro du 30 septembre 2000 : « Confidence or cynicism? That is Tony Blair's choice for Britain, but it is also Britain's choice about Tony Blair ».

2 En se basant sur l'évolution du phénomène durant les 25 dernières années, et malgré l'aspect généralisé – et à considérer avec sérieux – de la dégradation de la confiance des citoyens qu'ils observent dans plusieurs pays (dont le Canada) à démocratie trilatérale, Putnam et al. (2000) n'en concluent pas cependant que la démocratie est menacée au sens où l'annonçaient Crozier, Huntington et Watanuki (1975) dans *The Crisis of Democracy*. Dans l'ensemble, ils constatent une hausse de l'adhésion aux valeurs démocratiques et sont optimistes quant à l'enracinement de ces valeurs en profondeur sur la base de la stabilité des 50 dernières années.

3 Dwivedi et Gow (1999, p. 149-150) relèvent les craintes exprimées par l'Alliance canadienne de la fonction publique quant à la déqualification des emplois à la suite de l'accroissement du recours à la contractualisation. Au sujet des relations et de l'interface entre les organismes de l'État et les contractuels, quoique dans le contexte américain, voir aussi Garvey (1993).

4 En ce sens, le scepticisme marque l'entrée dans la modernité, par la séparation de l'Église et de la science, la première étant sous le joug de la foi et la seconde faisant l'éloge du doute. En parallèle, la séparation de l'Église et de l'État fonde le passage d'une autorité basée sur la tradition à une autorité rationnelle-légale sur laquelle repose la bureaucratie.

5 Durozoi et Roussel (1990, p. 299).

6 Mourral et Millet (1995, sous « cynisme »).

7 L'expression « rationnel-légal » provient de Max Weber. Voir Dickerson, Flanagan et Nevitte (1995). Ce dernier associe l'autorité bureaucratique rationelle-légale aux éléments suivants :
- une autorité appartenant aux bureaux de l'État plutôt qu'aux individus ;
- des règles impersonnelles et formelles ainsi que des règlements légalement établis ;
- des documents écrits ainsi que des décisions et des actions enregistrées ;
- la formation spécialisée et les critères d'embauche ;
- un salaire fixe déterminé selon la position hiérarchique ;
- fonctionnaire de carrière ;
- une vocation (chaque bureau a son propre champ de compétence) ;
- et le contact libre (basé sur l'expertise technique et les qualifications). [Traduction libre]

8 *Encyclopaedia universalis*, corpus 6, sous « cynisme ».

9 Évidemment, le cynisme peut aussi servir d'alibi au refus de l'engagement ; il est alors, contrairement à ce que nous proposons ici, secondaire à ce refus, et constitue une rationalisation a posteriori qui sert davantage à cacher ses intentions qu'à se défendre ou à se protéger.

10 La perspective psychodynamique est une approche de la psychanalyse qui, contrairement à l'approche freudienne, n'est pas fondée sur la structure psychique et les stades de développement à franchir, mais plutôt sur des mécanismes psychiques fondamentaux qui demeurent présents durant toute la vie et peuvent être (ré)activés par des événements et des expériences. L'école kleinienne des relations d'objet fait partie de cette approche.

11 Certaines recherches appuient l'idée que, dans des secteurs professionnels de services comme l'éducation et la santé, les professionnels ayant un enthousiasme et un idéal de service élevés sont susceptibles de vivre des déceptions marquées et donc, pour se protéger, de devoir réduire leurs aspirations et leur engagement afin d'être capables de faire leur travail dans des conditions où ils n'ont pas l'impression de pouvoir avoir l'impact qu'ils voudraient sur la qualité du service. Voir Miech et Elder Jr. (1996) ainsi que Cherniss (1991).

12 Inglehart (1997).

13 Inglehart (1997, p. 78-79).

14 Inglehart (1997, p. 87).

15 Nous prenons pour exemple l'invitation faite par Mongeau (1998) à une transformation vers un mode de vie qui contraste avec celui qu'encourage la société de consommation.

16 Zemke (2000, p. 101-102, 107-108).

17 Pour une analyse en profondeur des changements de valeurs apparus dans les années 1980 au Canada, voir Nevitte (1996).

18 Voir O'Neil (2001)

19 Putnam et al. (2000).

20 Gow et Guertin (1996-1997).

21 Dwivedi et Gow (1999, p. 146).

22 Inglehart (1997, p. 178-179).

23 Propos de Roland Arpin, directeur du Musée de la civilisation, rapportés par Leduc (1999, p. Z5). M. Arpin est associé à plusieurs réformes administratives au Québec. Il a occupé les fonctions de sous-ministre adjoint à l'Éducation et aux Affaires culturelles, puis celle de secrétaire du Conseil du trésor.

24 Stein (2001).

25 À propos des différentes relations entre les citoyen et l'État, le texte de la réforme fédérale dit : « [...] fournir aux *clients*, c'est-à-dire aux personnes qui bénéficient d'une initiative du gouvernement du Canada, quelle qu'elle soit, un service efficace et adapté à leurs besoins. » Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2000, p. 9).

26 Schneider et Ingram (1997, p. 81).
27 Aucoin (1995, p. 202).
28 Aucoin (1995, p. 199).
29 Symons et Deschênes (2000, p. 8).
30 Symons et Deschênes (2000, p. 11).
31 Aucoin (2001).
32 Leduc (1999, p. Z2).
33 Pollitt et Bouckaert (2000).
34 Leduc (1999, p. Z2).
35 Pierre (1995, p. 3), cité dans Pollitt et Bouckaert (2000, p. 134).
36 Sur ce point de l'avantage politique tiré des réformes, Aucoin (2001) insiste pour distinguer la réforme canadienne qui, la classe politique n'y voyant pas d'intérêt saillant, aurait été le fruit « d'une initiative conçue et menée entièrement par la fonction publique » dans le but de « laisser les gestionnaires gérer ». Dans les autres régimes de type Wesminster, la reddition de comptes était centrale et visait à obliger justement les gestionnaires à mieux gérer leurs ressources et à résoudre le « problème bureaucratique » faisant obstacle au plein exercice du leadership politique.
37 Pollitt et Bouckaert (2000, p. 136).
38 Propos d'André Dicaire, rapportés par Leduc (1999, p. Z3). Le texte entre crochets a été ajouté aux propos d'André Dicaire par Gilbert Leduc. M. Dicaire fait partie de la fonction publique québécoise depuis 30 ans. Il a occupé plusieurs postes clés tels que sous-ministre au ministère de la Santé et des Services sociaux et secrétaire du Conseil du trésor. Il est présentement secrétaire général du Conseil exécutif.
39 Symons et Deschênes (2000), sur ce point, appuient le contraste entre la rationalité économique et la rationalité substantive selon Weber.
40 Au Québec, la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants des organismes publics a été adoptée en 1993 et modifiée en 1995. Au fédéral, la reddition de comptes s'applique depuis 1986.
41 Pollitt et Bouckaert (2000, p. 137).
42 Pollitt et Bouckaert (2000, p. 136).
43 Notons qu'en tant que stratégie de réforme, le concept de modernisation est employé par ces auteurs dans un sens commun proche de l'idée d'« amélioration » et qu'il ne renvoie pas au concept de modernisation tel qu'il a été utilisé pour caractériser la Révolution tranquille, alors qu'il s'agissait de faire passer l'État à l'ère de la modernité, notamment par la séparation du politique et du religieux et par le passage à l'autorité rationnelle-légale.
44 Pollitt et Bouckaert (2000, p. 180)
45 Dwivedi et Gow (1999).
46 Voir leur analyse détaillée des valeurs exprimées dans différents rapports des groupes de travail de *Fonction publique 2000*, Dwivedi et Gow (1999, p.142).
47 D. Hall et T. Plumptre (1991). « New Perspectives on Training, Report Prepared for the Training and Development Task Force », *PS 2000*, Ottawa, cité dans Dwivedi et Gow (1999, p. 144).
48 Robillard (2002).
49 Propos d'André Dicaire, rapportés par Leduc (1999, p. Z3).
50 Montpetit et Rouillard (2001, p. 139)
51 Montpetit et Rouillard (2001, p. 137)
52 Leduc (1999, p. Z2)
53 Montpetit et Rouillard (2001)
54 Murphy et MacKenzie Davey (2002) démontrent que des réformes qui s'appuient sur l'affirmation de valeurs triviales sont, par rapport à leur potentiel mobilisateur espéré, démoralisantes pour le personnel.
55 Par exemple, voir Gouvernement du Canada (1998).
56 Leduc (1999, p. Z5)
57 Murphy et MacKenzie Davey (2002)
58 Pour un aperçu des pratiques de rémunérations variables en fonction du rendement au fédéral, voir « Lignes directrices – Programme de gestion du rendement des premiers dirigeants de sociétés d'État » à l'adresse suivante : http://www.pcobcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=PCOsSecretariats&Sub=mpsp&doc=pmp_bcc_guidelines_f.htm
59 On peut également s'étonner que des conseillers en ressources humaines invitent les compagnies privées qui cherchent des moyens de garder leur personnel à libérer leurs meilleurs employés pour leur permettre de contribuer bénévolement à une cause qui leur tient à cœur, puisque ceux-ci ne se contenteraient guère de ne travailler que pour l'argent ! Whiters (2001).
60 Propos de Roland Arpin, directeur du Musée de la civilisation, rapportés par Leduc (1999, p. Z5).
61 Leduc (1999, p. Z5).
62 Comité de travail sur l'intégration des jeunes à la fonction publique québécoise (2001).
63 Les instigateurs des réformes insistent sur l'importance des ressources humaines et implorent les employés de s'y engager pour en garantir la réussite ; pourtant, les réformes ont été initiées, au fédéral comme au provincial, par une démarche législative à laquelle ces mêmes « ressources » n'ont pas été invitées à participer. Dwivedi et Gow (1999), pour le fédéral ; voir Arpin cité dans Leduc (1999, p. 19) dans le texte pour le provincial.
64 Propos de Roland Arpin, directeur du Musée de la civilisation, rapportés par Leduc (1999, p. Z5).
65 Lozeau et al. (2002).
66 M. Edwards est un ancien directeur gestionnaire de Fonction publique 2000. Clark (2001).
67 Lapierre (1998).
68 Murphy et MacKenzie Davey (2002).
69 Duval (1996).
70 Murphy et MacKenzie Davey (2002, p. 19).
71 Robillard (2002).
72 Stein (2001).

Références

Aucoin, Peter. « Points de vue comparatifs sur la réforme de la fonction publique canadienne au cours des années 1990 ». *La réforme de la gestion de la fonction publique : progrès, échecs et défis*, 2001. http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/autres.nsf/html/ 01psma_f.html

Aucoin, Peter. *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective*. Montréal : The Institute for Research on Public Policy, 1995.

Cherniss, Cary. « Career Commitment in Human Service Professionals : A Biographical Study ». *Human Relations*, vol. 44, nº 5 (1991) : 419-437.

Clark, Ian D. « Réflexions sur la réforme de la fonction publique fédérale dans les années 1990 ». *La réforme de la gestion de la fonction publique : progrès, échecs et défis*, 2001. http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/autres.nsf/html/01ps ma_f.html

Comité de travail sur l'intégration des jeunes à la fonction publique québécoise. *D'ici 10 ans, 21 000 nouveaux visages !* Rapport au ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique, ministre responsable de l'Administration et de la Fonction publique et président du Conseil du trésor, novembre 2001.

Crozier, Michel, Samuel P. Huntington et Joji Watanuki. *The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York : New York University Press, 1975.

Deputy Minister's Task Force on Public Service Values and Ethics : A Strong Foundation, Ottawa : The Canadian Centre for Management Development, 1996.

Dickerson, Mark O., Thomas Flanagan and Neil Nevitte. *Introductory Readings in Government and Politics* (4th edition). Scarborough : International Thompson Publishing (1995).

Durozoi, Gérard et André Roussel. *Dictionnaire de philosophie*. Paris : Nathan, 1990.

Duval, Guillaume. « Les habits neufs du taylorisme ». *Alternatives économiques*, nº 137, mai 1996, p. 30-39.

Dwivedi, O. P. et James Iain Gow. *From Bureaucracy to Public Management : The Administrative Culture of the Government of Canada*. Peterborough : Broadview Press, 1999.

Garvey, Gerald. *Facing the Bureaucracy : Living and Dying in a Public Agency*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1993.

Gouvernement du Canada. *Sondage de 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux*. Ottawa : Gouvernement du Canada, 1999.

Gow, James Iain et André Guertin. « L'administration publique : rationalisation et responsabilisation ». *L'année politique au Québec 1996-1997*. http://www.pum.umontreal.ca/apqc/96_97/gow/gow.htm

Inglehart, Ronald. *Modernization and Postmodernization : Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton : Princeton University Press, 1997.

Lapierre, Laurent. « Diriger ou ne pas diriger : voilà la question ». *Gestion, revue internationale de gestion, collection « Racines du savoir »*, 1998, p. 8-11.

Leduc, Gilbert. Cahier spécial « Administrer le Québec ». *Le Soleil*, samedi 11 septembre 1999, p. Z1 à Z5.

Lozeau, Daniel, Ann Langley et Jean-Louis Denis. « The Corruption of Managerial Techniques by Organization ». *Human Relations*, vol. 55, nº 5, 2002, p. 537-564.

Miech, Richard Allen et Glen H. Elder Jr. « The Service Ethic and Teaching ». *Sociology of Education*, vol. 60, juillet 1996, p. 237-253.

Mongeau, Serge. *La simplicité volontaire : plus que jamais*. Montréal : Écosociété, 1998.

Montpetit, Éric et Christian Rouillard. « Révolution tranquille et le réformisme institutionnel : Pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois ». *Globe*, vol. 4, nº 1, 2001.

Mourral, Isabelle et Louis Millet. *Petite encyclopédie philosophique*. Paris : Éditions universitaires, 1995.

Murphy, M. G. et K. MacKenzie Davey. « Ambiguity, Ambivalence and Indifference in Organisational Values ». *Human Resource Management Journal*, vol. 12, nº 1, 2002, p. 17-32.

Nevitte, Neil. *The Decline of Deference : Canadian Value Change in Cross-National Perspective*. Peterborough : Broadview Press, 1996.

O'Neill, Brenda. « Generational Patterns in the Political Opinions and Behaviour of Canadians : Separating the Wheat From the Chaff ». *Policy Matters*, vol. 2, nº 5 (2001).

Putnam, Robert D., Susan J. Pharr et Russell J. Dalton. « What's Troubling Trilateral Democracies ? ». Dans *Disaffected Democracies : What's Troubling the Trilateral Countries*, dir. Susan J. Pharr et Robert D. Putnam. Princeton : Princeton University Press, 2000.

Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert. *Public Management Reform : A Comparative Analysis*. Oxford : Oxford University Press, 2000.

Robillard, Lucienne. Discours de la présidente du Conseil du trésor, dans le cadre de la conférence de 2002 du gouvernement « La fonction publique de demain – Attirer, gérer et maintenir en poste des gens de talent », 14 février 2002. http://www.tbs-sct.gc.ca/media/ps-dp/2002/ 0214_f.html#top

Schneider, Anne Larason et Helen M. Ingram. *Policy Design for Democracy*. Lawrence : University Press of Kansas, 1997.

Secrétariat du Conseil du Trésor, (2000). « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada », version pdf, www.tbs-sct.gc.ca

Stein, Janice G. *The Cult of Efficiency*. Toronto : House of Anansi Press, 2001.

Symons, Gladys L. et Ève Deschênes. « New Public Management as Consumerism : Cautionay Notes for Shaping a 21st Century Public Administration ». Présenté à la conférence annuelle de l'American Society for Public Administration, San Diego, 1er au 4 avril 2000.

Whiters, Pam. « Finders-Keepers. The six Secrets to Attracting and Retaining Great Employees ». *CMA Management*, vol. 75, nº 7 (2001) : 24-27.

Zemke, Ron, Claire Raines et Bob Filipczak. *Generations at Work : Managing the Clash of Veterans, Boomers, Xers, and Nexters in Your Workplace*. New York : Amacom, 2000.

Du cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion

Christian Rouillard

> Legislative change alone will not allow us to attain our objectives. Cultural change is needed too — change that begins with leadership and is reinforced by action.
>
> Mel Cappe[1]

Introduction

Selon certains, le nouveau management public est, depuis sa naissance vers le début des années quatre-vingt, porteur d'un renouvellement de la pensée managérielle qui se traduit notamment par de nouveaux discours et de nouvelles pratiques au sein de l'administration publique fédérale du Canada. Le nouveau management public apparaît certes aujourd'hui plus fort que jamais : il influence d'une manière sensible et soutenue les grands textes managériels de construction identitaire et d'orientation symbolique desquels découlent les changements planifiés[2] de renouvellement et de modernisation de l'administration publique. Bien que sa pertinence soit aujourd'hui largement admise tant par la communauté académique que par les fonctionnaires, le nouveau management public se heurte néanmoins à certaines questions, à certaines hésitations, voire à certaines contestations qui, dans leur version plus radicale, entraînent son rejet et son abandon définitif.

L'interprétation développée dans les pages suivantes se situe dans cette dernière mouvance. Elle suggère que les discours et les pratiques managériels de la dernière décennie dans l'administration publique fédérale du Canada, largement influencés par le nouveau management public, sont porteurs de contradictions internes fondamentales qui se traduisent par la montée progressive d'une culture organisationnelle de désabusement. En effet, depuis la publication de *Fonction publique 2000*, dont les recommandations sont restées lettre morte, les grands textes managériels sur lesquels s'appuient les changements planifiés

n'ont pas permis de créer de nouveaux espaces d'empouvoirement ; ils ont, au contraire, participé à l'assujettissement de ceux qui participent à l'exercice asymétrique du pouvoir, de même qu'à la cristallisation du principe de la hiérarchie déjà présente dans le contexte bureaucratique.

Dans les pages qui suivent, nous nous attarderons aux questions du leadership organisationnel, du passage de l'ancien contrat psychologique au nouveau, de même qu'aux cultures organisationnelles, toujours multiples et toujours différenciées, pour expliquer la naissance et le développement subséquent d'une culture organisationnelle de désabusement. Nous verrons aussi que le désabusement organisationnel est un phénomène bien distinct du cynisme, souvent invoqué pour expliquer l'absence d'enthousiasme, le peu d'engagement ou encore la participation aléatoire dans la fonction publique fédérale. Enfin, la critique que nous développerons dépasse l'administration publique fédérale du Canada pour toucher le management public en tant que discipline ; elle suggère, dans une perspective à la fois théorique et normative, un renouvellement de la pensée managérielle.

Le mouvement du nouveau management public et la quête d'équilibre des rationalités managérielle et juridique

Le nouveau management public est un mouvement managériel et politique qui vise à réformer la pratique de l'administration publique en remplaçant les principes d'organisation bureaucratiques du modèle weberien par les préceptes et les enseignements du management prévalant dans le secteur privé. Le nouveau management public exerce aujourd'hui une influence sensible au sein de l'administration publique fédérale du Canada. Bien que les auteurs des nombreux écrits qui lui sont consacrés ne s'entendent pas tous sur ses caractéristiques[3], le nouveau management public peut se distinguer de l'administration publique traditionnelle quant au focus, aux moyens privilégiés, aux caractéristiques socioprofessionnelles, aux cultures organisationnelles et aux structures politico-administratives qui le caractérisent (voir tableau 1). Cette façon de distinguer le nouveau management public de l'administration publique traditionnelle tend cependant à caricaturer les traits de la seconde et à valoriser indûment les prétentions de distinction et d'enrichissement du premier de même que ses réalisations empiriques concrètes[4]. En d'autres mots, le nouveau management public semble d'autant plus innovateur et contemporain qu'apparaît obsolète et passéiste l'administration publique traditionnelle[5]. Le nouveau management public insiste donc sur l'intrapreneurship, la créativité, la flexibilité, la prise de risques, la liberté managérielle et le clientélisme pour accroître l'efficacité et l'efficience organisationnelles et, par-delà, la qualité des services publics.

La relation dynamique qui se construit entre, d'un côté, les enseignements et les préceptes du nouveau management public, et, de l'autre, les contraintes et les impératifs de l'administration publique traditionnelle, peut se concevoir comme une recherche d'équilibre entre les rationalités managérielle et juridique. Ces rationalités se distinguent l'une de l'autre comme suit : la légitimité de la rationalité juridique renvoie à la régularité des procédures, alors que celle de la rationalité managérielle renvoie à leur efficacité/efficience ; la première privilégie les moyens et la stabilité, alors que la seconde privilégie les buts et le changement ; le raisonnement de la première est analytique, linéaire et déductif, alors que celui de la seconde est synthétique, systémique et téléologique ; la première conçoit l'appareil administratif comme un système fermé, alors que la seconde le conçoit comme un système ouvert ; l'autorité de la première renvoie à un ordre hiérarchique unilatéral, alors que celle de la seconde renvoie à une délégation, à une incitation et à une négociation ; et, enfin, la première exerce son contrôle sur les règles, alors que la seconde l'exerce sur les résultats[6].

En plus de ces différences, il importe de bien saisir que chacune de ces rationalités ne peut vraiment être comprise qu'en relation avec l'autre et que ces rationalités caractérisent toute activité politico-administrative dans une proportion changeante selon l'espace et le temps. Ainsi, la progression marquée de la rationalité managérielle dans le secteur public fédéral du Canada, accentuée durant les années quatre-vingt-dix, ne saurait être interprétée comme la substitution d'un discours/pratique rigide et passéiste, celui de l'administration publique traditionnelle, par un autre flexible et innovateur, celui du nouveau management public. Elle doit plutôt être comprise comme une manifestation dynamique des tensions entre ces deux rationalités. En d'autres termes, la montée de la rationalité managérielle et la

Tableau 1
Éléments constitutifs du nouveau management public et de l'administration publique traditionnelle

Éléments constitutifs	Nouveau management public (rationalité managérielle)	Administration publique traditionnelle (rationalité juridique)
Focus	Clients (individus et groupes) Relations atomisées	Citoyens et communautés Relations collectives
Moyens privilégiés	Gestion et évaluation de programmes Qualité Privatisation Employabilité Imputabilité des résultats	Élaboration et conception de politiques publiques Équité sociale Respect du processus Carrière Imputabilité des processus
Caractéristiques socioprofessionnelles	Intrapreneur (action) Créativité	Analyste (réflexion) Probité
Cultures organisationnelles	Liberté managérielle Flexibilité Prise de risques Service aux clients Dichotomie politique/administration	Prudence administrative Bureaucratie (hiérarchie) Transparence Intérêt public Continuum politique/administration
Structures politico-administratives	Fonction publique en tant qu'unités organisationnelles Unité simple et frugale Décentralisation et autonomie	Fonction publique en tant que grande institution Ministère grand et complexe Centralisation et coordination

Source : Tableau élaboré à partir de Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », Dans *New Public Management and Public Administration in Canada/ Nouveau management public et administration publique au Canada*, dir. Mohamed Charih et Arthur Daniels, Toronto : Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 31.

baisse de la rationalité juridique illustrent le renversement de l'importance accordée aux principes administratifs de la régularité et de l'efficience.

Il importe également de saisir que, en plus des tensions entre ces rationalités juridique et managérielle, s'affrontent différentes compréhensions de la dynamique État/société civile, différentes conceptions de l'espace que peuvent et doivent respectivement occuper les sphères publique et privée, comme en témoigne le discours académique sur les similitudes et les divergences des managements public et privé[7]. En effet, la quête d'équilibre entre différentes valeurs managérielles parfois complémentaires, parfois conflictuelles, entre différents intérêts sectoriels de la société civile, entre le respect des droits et libertés individuels et le souci de cohésion et de solidarité sociale, est l'objectif fondamental de l'activité gouvernementale. La montée progressive du nouveau management public et le déclin de l'administration publique traditionnelle témoignent non pas de l'atteinte d'un nouvel équilibre mais du triomphe relatif et temporaire de la rationalité managérielle sur la rationalité juridique (comme on peut le voir dans le tableau 1).

La primauté des grands textes managériels de construction identitaire et d'orientation symbolique : à la recherche du leadership organisationnel

Nous nous penchons sur les grands textes managériels de construction identitaire et d'orientation symbolique[8], puisque ceux-ci sont porteurs des éléments constitutifs de l'exercice, toujours en cours, de redéfinition et de modernisation de l'administration publique fédérale du Canada. Si la diffusion de ces discours managériels n'est pas en soi problématique au sein d'organisations bureaucratiques complexes comme celles qui composent l'administration publique fédérale (agences centrales, ministères, organismes de services, sociétés d'État, etc.), leur interprétation et leur acceptation partagées demeurent toujours incertaines. De la multiplicité des acteurs et des contextes organisationnels naît aussi la multiplicité des lectures. Par implication logique, cette complexité inhérente au langage fait en sorte que l'interprétation ici privilégiée ne peut se réclamer d'un statut particulier, si ce n'est qu'elle propose une lecture critique de ces grands textes managériels. L'argumentation qui suit

n'a donc aucune prétention empirique ; elle vise à enrichir, d'un point de vue à la fois théorique et normatif, le débat académique et praticien sur la pertinence du nouveau management public dans le contexte du renouvellement de l'administration publique fédérale du Canada.

Dans le cas de cette dernière, les grands textes managériels d'orientation symbolique et de construction identitaire renvoient à la fois aux cadres de gestion, notamment *La Relève* et *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, ainsi qu'aux rapports annuels adressés au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, préparés par le Bureau du Conseil privé en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. En plus d'expliciter les grands paramètres théoriques, conceptuels et idéologiques, l'ensemble de ces discours sert aussi de cadre de référence à tous les autres discours provenant des différentes organisations qui composent l'administration publique.

Dans l'ensemble des grands textes managériels, le leadership est considéré comme un instrument privilégié pour redéfinir la culture organisationnelle, postulée homogène et consensuelle, et favoriser « la mise en place d'une culture de gestion propice à l'initiative et à la création d'un milieu de travail exemplaire[9] ». En accord avec les valeurs d'intrapreneurship, de liberté managérielle, de flexibilité et de prise de risques du nouveau management public (tableau 1), ce leadership organisationnel constitue en quelque sorte la pierre angulaire de la mise en œuvre de la modernisation de l'administration publique fédérale[10], en ce qu'il interpelle tous les gestionnaires et les non-gestionnaires, sans considération particulière pour le niveau hiérarchique. Ainsi, dans un rapport du Conseil privé au Premier ministre, on peut lire :

> Un leader est la personne qui peut le mieux amener un groupe à se dépasser. Les leaders ne sont pas nécessairement des gestionnaires et ils se trouvent à tous les niveaux. Les leaders n'ont pas besoin d'être aux commandes ; ils sont capables de reconnaître les compétences de leurs collègues et d'appuyer le leadership des autres. Les qualités humaines, et non le poste ou le titre, font le leader. Les signes d'un leadership exceptionnel se trouvent chez ceux qui répondent à son appel. Sans eux, on ne saurait parler de leadership[11].

Considéré dans ces grands textes comme étant « l'essence même d'une fonction publique forte[12] », l'exercice du leadership dans l'administration publique fédérale du Canada est compris comme un ensemble d'habiletés et de compétences individuelles qui, lorsqu'il est bien adapté à un contexte donné, permet d'accroître la performance collective, notamment en instaurant un climat de confiance[13].

Élément indissociable du management public avec lequel il entretient une relation tantôt de complémentarité, tantôt de substituabilité – cette dernière appellation étant parfois même tautologique –, cette compréhension dominante du leadership organisationnel renvoie avant tout à des caractéristiques sociopsychologiques données et à des traits individuels particuliers qui permettent à leur possesseur de jouer un rôle central et distinctif, particulièrement dans un contexte de redéfinition continue et de changement planifié. Bien que cette même compréhension dominante du leadership implique que ce dernier est une activité ou un processus et, par voie de conséquence, que tout le monde peut être un leader, cette clarification conceptuelle se conjugue toutefois à une confusion sémantique soutenue. En effet, bien que les textes du *Réseau du leadership* et du *Centre canadien de gestion*[14] insistent sur le fait que le leadership est « une activité ou un processus et non pas un trait de personnalité », ils expliquent aussi que le leadership est un ensemble « d'attributs, d'habiletés, d'attitudes et de caractéristiques »[15] et, de surcroît, ils se réclament du discours de la Commission de la fonction publique du Canada, selon lequel le leadership est un ensemble de 14 compétences cognitives, managérielles, relationnelles et personnelles[16].

Malgré le discours connu qui avance que le leadership ne saurait être confondu avec le management, le premier étant au changement ce que le second est à la stabilité[17], les deux sont très souvent imbriqués dans une dynamique qui réduit le premier à un élément constitutif du second. Simplement dit, un manager, fût-il public ou privé, doit être un leader. Et quels sont donc ces attributs personnels statiques que l'on prétend indissociables de leur possesseur, qui font de ce dernier un leader et sur lesquels repose le leadership ?

Bien qu'il demeure plus souvent qu'autrement indéfini[18] – ce qui n'est pas sans surprendre pour un objet d'étude aussi stratégique –, le leadership se comprend essentiellement en fonction de ce qu'est un leader, c'est-à-dire cet individu susceptible d'interpréter et de communiquer le sens des événements ainsi que la complexité croissante de l'environnement de l'organisation. Un leader doit également avoir la capacité de construire et de cristalliser la confiance de ses membres en rejoignant non seulement leur tête mais encore et surtout leur cœur, si ce n'est leur for intérieur lui-même[19]. Plus spécifiquement, le leader doit posséder les attributs suivants :

1) Helicopterability – the ability to see the whole picture in both time and space.

2) Good judgement – the ability to make sound decisions based on facts, experience and intelligence.

3) Imagination – the ability to be creative and see opportunities beyond the obvious ones.

4) Analytical ability – the deductive intelligence to draw conclusions in a logical sequence from available facts.

5) Efficiency – the ability to make decisions of crucial importance to the enterprise with high productivity.

6) Ability to win trust and inspire respect[20].

Présentés sous formes d'habiletés sociopsychologiques, ces attributs subjectifs sont censés témoigner de ce que « each individual leader acts in a certain way and displays a distinct set of character traits and behaviour patterns[21] », d'où la grande généralité de cette définition. Toute rhétorique que soit celle-ci, son principal problème se situe toutefois à un autre niveau.

En plus de renvoyer à un ensemble incertain d'attributs personnels statiques, cette définition du leadership regroupe des caractéristiques qui sont choisies d'après la personnalité d'un gestionnaire responsable d'un projet ou d'une unité organisationnelle considérée comme performante ou innovatrice. Autrement dit, malgré la prétention d'enrichissement élevée et l'apparente sophistication de certains discours, le raisonnement est au mieux hasardeux, au pire circulaire, en ce qu'il repose sur ce que « one observes leaders' behaviour, and then tries to draw empirical conclusions from their actions[22] ». Ainsi, cela suppose qu'il faut connaître d'entrée de jeu l'identité des leaders organisationnels, pouvoir les identifier à travers l'ensemble humain toujours disparate qui compose l'organisation, pour ensuite déterminer d'après leur comportement et leurs actions ce qu'est le leadership. Si les prétentions d'universalité et d'intemporalité sont quelque peu relativisées, celle de transférabilité demeure pleine et entière.

En bref, le leadership est simplement ce dont font preuve les leaders à travers leurs actions. C'est aussi l'inévitable produit des préférences éthiques et politiques, implicites et inavouées, de l'auteur chercheur qui, ainsi, construit lui-même son objet d'étude. Ainsi :

> While large parts of leadership research are implicit in political bias – the strengthening of asymmetrical social relations and the construction of social relations alongside a leader/follower dichotomy – parts of it are close to [being] openly propagandistic. Sometimes the self-aggrandizing reports of managers – in (often transparent) tests, questionnaires or interviews – are uncritically reproduced as research results. [...] Also a lot of research on charisma tends to uncritically reproduce strongly positive images of the heroes – partly recycled in popular media, including the heroes' book about themselves (Carlzon, Iacocca) – and sometimes comes close to providing propaganda for certain mass media figures and express a worshipping attitude to charismatic leadership[23].

Comme le suggèrent ces quelques propos, la présence de leaders entraîne celle de disciples, de seconds ou de subalternes et, par conséquent, participe au maintien et au renforcement du caractère asymétrique des relations de pouvoir intra et interhiérarchiques plutôt qu'à leur remise en question. Dans le cadre de *La Relève*, de *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* et des autres grands textes managériels de l'administration publique fédérale, le leadership est compris comme la participation individuelle au processus de changement organisationnel mis de l'avant, c'est-à-dire défini et construit, par les élites managérielles. En ce sens, l'exercice concret du leadership renvoie, à travers la responsabilisation et l'empouvoirement inter et intrahiérarchiques, à un acquiescement collectif à la vision macro-managérielle, aux objectifs et aux enjeux, de même qu'aux valeurs et aux intérêts, déterminés par ces seules élites managérielles. Paradoxalement, alors que le leader est l'antinomie du disciple ou du second, ce leadership se comprend très exactement comme l'exercice privilégié de l'asservissement ou de l'assujettissement individuel à la structure d'autorité hiérarchique. Ce paradoxe est d'autant plus grand que tout cela s'articule dans un contexte organisationnel qui met l'accent sur l'accroissement de la participation et de l'empouvoirement. En ce sens :

> [M]any of the changes involving empowerment may be seen as an attempt to shift blame and responsibility for organizational problems from the top management to other organizational members without a corresponding change in actual power relationships. Alternatively, implementing empowerment programs may also be viewed by other organization members as an attempt to co-opt them by creating the illusion that a decrease in top management control and an increase in self-monitoring is equivalent to equal participation in decision-making processes (illusionary power equalization)[24].

Autrement dit, ce paradoxe s'accompagne aussi d'une difficulté, voire d'une menace additionnelle : l'empouvoirement et la responsabilisation individuels sur lesquels repose ce leadership consensuel peuvent être une stratégie détournée, non avouée et même non voulue, d'accroître l'imputabilité, donc le blâme potentiel, des participants sans pour autant accroître leur autorité formelle ni créer d'occasions favorables à l'ex-

ercice concret du leadership critique. Ainsi, la primauté accordée à ce leadership consensuel en tant que source privilégiée d'empouvoirement individuel risque de se traduire non pas par une participation accrue mais par une participation amoindrie au changement planifié. Cet empouvoirement sibyllin devient alors une source de marginalisation et d'exclusion eu égard au processus décisionnel stratégique qui reste la chasse gardée de la haute fonction publique. Cette dynamique de marginalisation et d'exclusion atteint son paroxysme, dans l'administration publique fédérale du Canada, lors de la réduction des effectifs de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix qui, entre autres effets, cristallise la redéfinition de la relation informelle et tacite entre l'individu et l'organisation, nommément le contrat psychologique.

La rupture du contrat éthico-politique entre l'individu et l'organisation, ou le passage de l'ancien au nouveau contrat psychologique

Ceux qui sont intéressés par la décroissance organisationnelle font valoir que les symptômes associés au syndrome du survivant[25] apparaissent lorsque la réduction des effectifs brise le contrat éthico-politique, souvent dit psychologique, qui lie implicitement l'individu et l'organisation, pour lui en substituer un nouveau, aussi différent qu'inattendu[26]. Bien que cette dynamique de rupture ne soit pas en elle-même une cause de la naissance et du développement du syndrome du survivant[27], elle peut néanmoins constituer un effet pervers de la réduction des effectifs. Toutefois, une telle dynamique de rupture ne peut logiquement jouer que dans les cas où les individus perçoivent leur relation avec l'organisation dans une perspective à long terme et, à ce titre, bénéficiant d'une garantie de continuité et de stabilité.

Le contrat psychologique est couramment défini comme un ensemble d'attentes, de promesses et d'obligations réciproques, souvent informelles, interprétatives et tacites, entre les individus et leur organisation[28]. Dans le cas qui nous intéresse, ce contrat éthico-politique ou psychologique peut se résumer comme suit : en échange de sa pleine et entière participation au meilleur fonctionnement de l'organisation, celle-ci offre à l'individu la possibilité de construire progressivement l'ensemble de sa carrière en son sein, le travail satisfaisant et/ou supérieur entraînant ponctuellement des promotions auxquelles sont reliés de nouveaux défis et de nouvelles responsabilités. Cependant, la rupture du contrat éthico-politique ne peut être évoquée comme cause du syndrome du survivant dans les cas où un tel contrat n'existe pas. Insistant sur ce point, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique fédérale suggère que cette rupture présumée du contrat psychologique individu/organisation repose sur une incompréhension de la signification réelle du contrat psychologique[29]. Selon ce discours d'experts, la réduction des effectifs ne constitue pas une rupture de ce contrat, puisque celui-ci n'a jamais inclus une protection contre la réduction des effectifs. Selon eux, la taille de la fonction publique, en démocratie représentative, est un corollaire de la définition du rôle et des fonctions de l'État et, à ce titre, demeure la prérogative du pouvoir politique. Autrement dit, on ne saurait rompre ce qui n'a jamais existé.

Voilà une interprétation aussi étonnante que problématique, non seulement parce qu'elle est contraire à celle de la Cour suprême du Canada eu égard à la *Directive sur le réaménagement des effectifs* adoptée en 1991[30], mais encore et peut-être surtout parce qu'elle balaye du revers de la main la compréhension commune, celle qui a été reconduite par le plus grand nombre de fonctionnaires, de la sécurité d'emploi dans le secteur public fédéral. Le Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est d'ailleurs on ne peut plus explicite sur l'existence de ce contrat psychologique, qu'il qualifie même de traditionnel, illustrant alors son caractère consacré :

> Le contrat de travail traditionnel entre les fonctionnaires fédéraux et le gouvernement était fondé sur l'assurance d'une sécurité générale d'emploi dans l'ensemble de la fonction publique. Les changements des dernières années ont conduit le gouvernement à revoir certains éléments de ce contrat tout en restant attaché à son esprit. Qui plus est, la redéfinition continue du rôle de l'État entraînera forcément d'autres changements aux conditions générales de travail[31].

L'existence d'un contrat psychologique basé sur une telle croyance partagée, que certains n'hésitent pas à appeler *basic bargain*[32], exprimant du même coup son caractère fondamental, est donc non seulement juste d'un point de vue juridique mais encore est-elle celle qui a été jusqu'alors reconduite par le plus haut fonctionnaire dans un de ses grands textes d'orientation symbolique et de construction identi-

taire, comme par ceux qui se penchent sur la question de la sécurité d'emploi dans le secteur public fédéral[33]. Fondamental et consacré, ce contrat psychologique n'est toutefois pas remis en question tant par la réduction des effectifs elle-même que par un phénomène de fond, à la fois antérieur et toujours en cours, s'inscrivant dans une dynamique temporelle beaucoup plus longue que celle de la réduction des effectifs, nommément la contractualisation des emplois[34].

Comme le suggère la dynamique d'innovation explicitée au tableau 2, le nouveau contrat psychologique qui s'établit entre l'individu et l'organisation à la suite de la réduction des effectifs s'inscrit en parfaite communauté de lettre et d'esprit avec le nouveau management public. En effet, l'un et l'autre se réfèrent au passage de la prudence-stabilité à la créativité-flexibilité, de la métaphore mécanique à la métaphore organique[35], du respect des processus à l'atteinte des résultats, du carriérisme à la contractualisation ou, en d'autres mots, d'une dynamique relationnelle entre l'individu et l'organisation qui passe du long terme au court terme. Ainsi, intrapreneurship, autonomie, liberté managérielle, flexibilité et empouvoirement (habilitation), pour ne nommer que ceux-ci, sont autant d'éléments constitutifs communs du nouveau contrat psychologique et du nouveau management public.

Le tableau 2 illustre bien, dans cette perspective, la dynamique d'innovation commune sur laquelle reposent ces dits éléments constitutifs, soulignant la convergence de stratégies, de valeurs, de vision et d'intérêts qui lie l'un à l'autre le nouveau contrat psychologique et le nouveau management public. Ces éléments entretiennent ainsi une relation de complémentarité, voire de substituabilité, puisque le nouveau contrat psychologique se confond, en quelque sorte, avec l'ensemble plus large qu'est le nouveau management public. La distinction fondamentale entre ces éléments en est donc une d'inclusion : le nouveau contrat psychologique, au même titre que la contractualisation des emplois qui y est reliée, doit être compris comme un élément du nouveau management public. Puisque l'intensification et la diffusion du nouveau management public en tant que projet managériel stratégique précède de plusieurs années la réduction des effectifs[36], la rupture présumée du contrat éthico-politique entre l'individu et l'organisation renvoie donc à celui-ci et non pas à la réduction des effectifs elle-même.

L'idée n'est certes pas ici de suggérer que la réduction des effectifs soit sans effet pervers ou conséquence non voulue, mais plutôt d'avancer que celle-ci est d'autant plus significative et problématique, pour le management comme pour les individus membres de l'organisation, qu'elle s'inscrit au sein d'une dynamique de continuité avec le nouveau management public. Plus spécifiquement, la réduction des effectifs s'inscrit au sein de divers changements organisationnels, ceux qui sont subis au fil des années, comme ceux qui ont été abandonnés ou qui sont mort-nés, tout autant que de ceux qu'on a anticipés. En ce sens, l'un des effets pervers de la réduction des effectifs tient à la réorganisation du travail qui y est reliée et se traduit par un accroissement sensible de la charge de travail des fonctionnaires, tel que le mentionne le *Sondage auprès de fonctionnaires fédéraux* de 1999[37]. Le *Rapport du comité consultatif chargé du suivi du sondage* est, à cet égard, on ne peut plus clair :

> [...] les témoignages que nous avons étudiés nous portent à croire que la charge de travail constitue le problème primordial influant sur la qualité de vie à la fonction publique du Canada. Les résultats du sondage montrent que près d'un répondant sur deux est d'avis que sa charge de travail n'est pas raisonnable et envisage avec beaucoup plus de pessimisme son avenir professionnel et son milieu de travail[38].

Tableau 2
Dynamique d'innovation des éléments constitutifs communs du nouveau contrat psychologique et du nouveau management public

Valeurs	prudence-stabilité → créativité/flexibilité
Stratégies	centralisation-homogénéité → décentralisation-hétérogénéité
Métaphore organisationnelle	mécanique → organique
Nature du management	paternalisme → empouvoirement (habilitation)
Attitude de l'employé	dépendance → autonomie-intrapreneurship
Dynamique relationnelle individu/organisation	carriérisme → contractualisation ou du long terme → au court terme
Locus du contrôle/évaluation	respect des processus → atteinte des résultats

Révélateur des perceptions individuelles, un tel résultat est particulièrement intéressant pour l'interprétation critique développée dans les pages précédentes, puisqu'il souligne le phénomène de l'anticipation, en l'occurrence pessimiste, des fonctionnaires vis-à-vis leur avenir professionnel et, du coup, témoigne de l'importance de saisir la question complexe des effets pervers liés au nouveau management public à travers une dynamique temporelle de long terme. Cette interprétation critique repose également sur une compréhension des cultures organisationnelles qui diffère sensiblement de celle qui est reconduite, parfois explicitement, souvent implicitement, par le nouveau management public, en parfaite communauté de lettre et d'esprit avec le management du troisième type décrit par Charih[39]. L'introduction de ce type de management au sein de la fonction publique fédérale remonte au début des années quatre-vingt-dix et met l'accent sur la primauté des individus et des groupes dans l'organisation (plutôt que sur celle des structures et des processus), de même que sur le leadership et l'imputabilité.

Cette dernière interprétation des cultures organisationnelles, dominante en études managérielles, repose sur la valorisation de la participation consensuelle et sur la négation de la participation critique, elle-même considérée comme un obstacle à la coopération et à l'entente sur lesquelles repose le changement planifié. Cette interprétation met l'accent sur la culture organisationnelle en tant qu'exercice de manipulation et de contrôle managériel des normes, des valeurs, des croyances ainsi que des attitudes et des comportements. Non seulement cette perspective réductrice nie-t-elle implicitement l'irréductible caractère social de tout processus organisationnel, mais encore pêche-t-elle par naïveté, voire par ignorance, en ce qui concerne la dimension temporelle à partir de laquelle doit se comprendre le changement planifié dans les organisations complexes. Les cultures organisationnelles s'inscrivent dans le long terme et reposent sur les interprétations des exercices antérieurs de changement de même que sur les présomptions des exercices futurs. Les cultures organisationnelles ne se comprennent, finalement, qu'à travers le dépassement radical de la vision instrumentale, consensuelle et apolitique véhiculée par les grands textes managériels au sein de l'administration publique fédérale du Canada.

Sur la nature du problème managériel : aliénation, cynisme ou désabusement organisationnel ?

D'origine hégélienne, donc éloigné du discours dominant en études managérielles, le concept d'aliénation est repris par Feuerbach, qui insiste sur sa composante religieuse, puis par Marx, qui l'utilise initialement pour expliquer les effets pervers du travail salarié dans le contexte industriel des démocraties occidentales de la fin du XIX[e] siècle. En simplifiant, les premiers écrits marxistes avancent que, en vendant sa force de travail, le travailleur devient étranger à son travail, à la fois en tant que processus (moyen) et en tant que produit (résultat). Selon cette perspective, l'aliénation renvoie à la fois à une dépossession économique et à une dépossession psychologique, avant d'être abandonnée au profit du concept d'exploitation pour mieux exprimer les rapports sociaux de production et d'idéologie. Une interprétation contemporaine de l'aliénation organisationnelle avance qu'elle peut essentiellement se comprendre comme une perte de sens prononcée de l'individu membre de l'organisation qui ne s'identifie plus que d'une manière diffuse, presque inexistante, à ses fonctions/responsabilités, de même qu'aux grands objectifs et enjeux de l'organisation[40]. Réduite à un état sociopsychologique individuel, elle renvoie aux éléments suivants :

> Work alienation reflects an attitude or a condition in which an employee cares little about work, approaches work with little energy, and works primarily for extrinsic rewards. [...] Work alienation is defined as a generalized cognitive state of psychological identification with work insofar as work is perceived to have the potential to satisfy one's salient needs and expectations[41].

Réactive, donc dynamique, cette aliénation organisationnelle, pour toute réductrice qu'elle soit en ce qu'elle n'inclut que la seule dimension cognitive de l'individu, ne saurait être confondue avec un simple trait de caractère ou de personnalité immuable ou statique. Elle est donc sujette à ce que le management du troisième type cherche à l'éliminer par le biais d'une culture organisationnelle à la fois instrumentale et homogène, qui privilégie la convergence à travers le consensus.

Trouvant son origine en Grèce antique auprès d'Antisthène, auparavant lui-même disciple de Socrate, le cynisme se distingue de l'aliénation sociopsychologique en ce qu'il repose sur une démonisation relative de la nature humaine et des actions individuelles, comme des institutions politico-administratives en général. Dans un contexte organisa-

tionnel, cette démonisation s'applique aussi aux normes, aux règles, aux conventions, aux rôles et aux fonctions managériels, tout autant qu'à l'autorité hiérarchique et aux projets de changement planifié[42]. Dans cette perspective, le cynisme organisationnel se comprend donc comme un obstacle particulièrement difficile à franchir pour le management du troisième type, toujours soucieux d'accroître l'efficacité et l'efficience organisationnelles par le biais de la responsabilisation individuelle et de la participation collective. Certains le définissent, à travers un accent mis sur le behaviorisme organisationnel, de la manière suivante :

> Organizational cynicism is a negative attitude toward one's employing organization, comprising three dimensions: (1) a belief that the organization lacks integrity; (2) negative affect toward the organization; and (3) tendencies to disparaging and critical behaviours toward the organization that are consistent with these beliefs and affect[43].

Le cynisme organisationnel est donc lui aussi, comme l'aliénation, une attitude ou un état sociopsychologique individuel. De plus, il renvoie à la perception partagée que l'organisation, donc les élites managérielles, souffre d'un manque soutenu d'intégrité et, par-delà, est tributaire d'une démonisation de ces mêmes élites managérielles. Comme l'aliénation, le cynisme entretient une prétention dynamique en ce qu'il ne saurait être réduit à un trait de personnalité mais qu'il renvoie plutôt à l'expérience concrète, et toujours personnelle, de l'individu membre de l'organisation. En ce sens, et malgré l'ampleur du défi qu'il représente pour le management du troisième type, ce dernier est donc susceptible de rompre et de vaincre un tel cynisme organisationnel.

De son côté, la culture organisationnelle de désabusement rejette le caractère exclusivement réactif de l'aliénation et la démonisation explicite du cynisme organisationnel. Elle rejette aussi leur dimension commune d'état ou d'attitude sociopsychologique, de même que la possibilité d'être vaincue par un exercice managériel de contrôle et de manipulation. La culture organisationnelle de désabusement se comprend plutôt comme un processus social incrémental et soutenu qui lui-même renvoie à une construction organisationnelle à laquelle participent, d'une manière aussi inégale qu'indirecte et involontaire, le management et les individus membres de l'organisation et qui, au fil des projets et des initiatives managérielles, débouche sur la distanciation croissante de l'individu à l'égard de l'organisation, à la fois aux niveaux émotif, cognitif, politique et symbolique.

Plus spécifiquement dans le cas de la fonction publique fédérale du Canada, cette culture organisationnelle de désabusement repose sur un phénomène double qui renvoie d'abord à l'antinomie entre les discours inclusifs et les pratiques managérielles exclusives de même qu'à la confusion élevée dont sont porteurs les principaux éléments constitutifs des grands textes managériels. Alors que dans les discours on prétend chercher à construire une nouvelle identité collective propre à la fonction publique, distincte de celle du secteur privé et de celle qui est associée à l'administration publique traditionnelle, on participe tout autant, d'une manière implicite et non avouée, à la valorisation, sinon à la sacralisation des valeurs managérielles jusqu'alors propres à la firme privée[44]. Alors que d'un côté on insiste ponctuellement sur la spécificité du secteur public, on souscrit de l'autre à une émulation au secteur privé, privilégiant dès lors la confusion au nom de la quête d'équilibre. Ainsi, il semble au mieux angélique, au pire mal avisé, de suggérer que :

> From the point of view of these values, it is most important for the future that we learn to use and take advantage of private sector terms without being captured by them, or allowing them to supplant the key concepts or principles that underlie public service[45].

Dans les grands textes managériels, l'accent est mis sur la primauté de l'intelligence collective des fonctionnaires et sur sa valeur instrumentale pour la modernisation de l'administration publique. Toutefois, même si on insiste sur ce que la valeur ajoutée du secteur public ne peut venir que de cette intelligence collective[46], le nouveau management public lie, à travers les valeurs auxquelles il renvoie, cette intelligence collective à une émulation continue aux pratiques du secteur privé. N'est-il pas pour le moins contradictoire de participer à la construction et à la valorisation d'une identité collective propre au secteur public, alors même que ses éléments de définition renvoient à ceux du secteur privé ? La valorisation de cette spécificité du secteur public ne renvoie-t-elle pas vraiment, au bout du compte, à celle du secteur privé ? Puisque la frontière entre les deux secteurs est implicitement amenuisée, sinon gommée par le nouveau management public, on réduit la véritable spécificité du secteur public, c'est-à-dire les éléments de définition qu'il ne partage pas avec le secteur privé, à une identité collective négative, de laquelle il faut s'affranchir pour mieux participer à la modernisation de l'administration publique.

La coexistence d'éléments provenant des rationalités managérielle et juridique, par exemple l'accent mis sur les valeurs du marché du secteur privé d'une part, et sur les valeurs démocratiques du secteur public d'autre part, ne contribue pas à mettre fin à la confusion

discursive et organisationnelle qui caractérise la fonction publique fédérale. Au contraire, l'incessante recherche d'un point d'équilibre entre ces deux rationalités est plus une échappatoire managérielle qu'un moyen de mettre un terme à cette confusion. Il est donc bien insuffisant de conclure, tout en reconnaissant leur potentiel de tensions, que :

> [t]he true role of public servants is not just to serve « customers » but also to balance the interests and preserve the rights of « citizens ». [...] In summary, renewal of the public service does not mean choosing between the « traditional » and « new » values. Rather, serving the public interest, in some instances, means finding the appropriate balance between them[47].

Pour raisonnable et pondéré que puisse sembler à première vue cet accent mis sur l'équilibre entre les sphères managérielles publique et privée, ce souci de conjuguer leurs avantages respectifs pour mieux concourir au renouvellement et à la modernisation de l'administration publique fédérale ne manque pas de participer à la construction soutenue de la confusion qu'elle prétend pourtant résoudre. Cette culture de désabusement fait d'ailleurs l'objet d'une reconnaissance récente – qui n'est pas sans surprendre quelque peu –, limitée mais réelle, par le Greffier du Conseil privé, secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique, qui l'exprime en ces termes :

> Jamais le leadership n'est-il chose facile, mais il donne davantage de fil à retordre quand les résultats visés sont grands. La modernisation de la gestion des ressources humaines offrira des outils à ceux qui sont prêts à s'en servir. Cependant, le scepticisme et le désabusement sont monnaie courante dans la fonction publique, et l'on se dit volontiers que ces outils demeureront lettre morte. Je comprends le désillusionnement auquel donnent lieu les palabres, tant qu'il n'en découle pas de changement concret. Aujourd'hui, cependant, nous avons l'occasion de changer les choses fondamentalement[48].

Une différence irréductible, toutefois, demeure. Cette reconnaissance d'un phénomène de scepticisme et de désabusement collectif au sein de la fonction publique fédérale tient simplement, selon le *Neuvième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, à la distance entre les discours et les pratiques managérielles ou, en d'autres mots, à ce que le passage à l'action n'est ni aussi rapide, ni aussi prononcé que le suggèrent ces mêmes discours. L'interprétation critique développée à travers ces pages suggère plutôt que la culture organisationnelle de désabusement vient de ce que les discours managériels sont, en eux-mêmes et par eux-mêmes, porteurs de leurs propres contradictions, et qu'ils sont aussi autant des vecteurs de confusion organisationnelle[49]. Plus spécifiquement, l'idée de désabusement est celle qui est retenue parce qu'elle exprime mieux que toute autre la perte graduelle d'illusions venant de la réalisation progressive, par les individus membres de l'organisation, que la dimension inclusive privilégiée à travers les grands textes managériels est systématiquement absente des décisions/processus liés aux grands changements organisationnels. Cette absence répétée devient criante dans un contexte organisationnel de redéfinition continue[50], comme celui de la fonction publique fédérale où le changement organisationnel, voire la seule prétention audit changement, risque de devenir une fin en soi.

De plus, la résistance au changement s'explique aussi par les effets anticipés de celui-ci sur les relations de pouvoir, formelles et informelles, qui lient les individus les uns aux autres au sein de l'organisation. Tout changement, même mineur, entraîne une redéfinition de ces relations, de ces jeux de pouvoir qui, invariablement, ne sauraient être à l'avantage de chacun, pris individuellement. Certains y gagnent ; d'autres y perdent. Le problème n'est donc pas lié seulement à la dimension conceptuelle ou symbolique du projet ou du changement et il ne tient pas qu'aux seuls mérites ou démérites de celui-ci ; il est aussi, et peut-être même surtout, lié à la compréhension qu'ont les individus de ses effets futurs sur leur capacité à se mouvoir en tant qu'acteurs organisationnels autonomes. Un acteur n'est ni seulement égoïste et rationnel, ni seulement altruiste et émotionnel, il est tout cela à la fois dans un rapport dynamique incertain.

Cette résistance tient aussi à ce que tout nouveau projet, tout nouveau changement, est en partie jugé à la lumière des projets antérieurs, de ceux qui ont réussi comme de ceux qui ont avorté et de ceux qui ont été promis mais qui, pour une raison ou une autre, sont demeurés lettre morte. L'effet des discours et des projets managériels est cumulatif, chacun s'additionnant à tous les précédents. Il n'y a jamais de table rase, jamais de recommencement à zéro. Tous ces précédents, autant qu'ils sont, participent au contexte discursif et organisationnel duquel on ne peut vraiment s'émanciper. Ainsi, et contrairement à ce que suggère la compréhension dichotomique habituelle, tout changement comporte des éléments à la fois de rupture et de continuité. De rupture, puisqu'il s'agit quand même, par définition, d'un changement. De continuité aussi, puisque sa compréhension et, par-delà, ses possibilités de réussite sont conditionnées par ceux qui l'ont précédé, comme par ceux qu'il laisse anticiper.

De plus, la difficulté de rompre avec les modes de pensée actuels, avec les intérêts matériels, émotionnels et politiques qui y sont reliés, de même qu'avec les relations de pouvoir cristallisées dans le contexte institutionnel présent, est à son tour exacerbée par celle qui consiste à évaluer toute proposition de changement autrement qu'en vertu desdits modes de pensée actuels. C'est parce que le contexte institutionnel n'influence pas seulement le choix des moyens/stratégies retenus pour l'atteinte de certains objectifs, mais aussi les objectifs/enjeux eux-mêmes, qu'un véritable changement peut rarement se traduire autrement que par une période de crise. En fait, tout projet de changement comporte à la fois des éléments de stabilité et des éléments de crise. La recherche d'une dynamique interactionnelle consensuelle, prétendument non conflictuelle – panacée managérielle s'il en est une – n'a aucun fondement. Certaines crises sont surmontées par des apprentissages collectifs, d'autres non. Et c'est très exactement sur cela, sur lesdits apprentissages collectifs, que doivent se concentrer les efforts de réflexion managérielle, et surtout pas sur la recherche, assurément vaine, d'un processus prétendument consensuel.

Pour l'ensemble de ces raisons, le cas de l'administration publique fédérale du Canada, toujours influencée par le nouveau management public, n'est certes pas atypique en études managérielles, et l'interprétation critique développée dans les pages précédentes s'adresse principalement au management public en tant que discipline académique. Comme le suggère cette interprétation critique de la compréhension dominante du leadership et des cultures organisationnelles, de même que du passage de l'ancien au nouveau contrat psychologique, le renouvellement de la pensée en management public nécessite une rupture significative, voire un rejet de l'ensemble de ces éléments constitutifs. À cette fin, tout embryonnaire et même purement rhétorique qu'elle puisse sembler, la perspective récente de l'anti-administration permet de s'engager dans une réflexion originale et distincte de celles qu'on connaît déjà en management public.

Vers un renouvellement de la pensée en management public

Parmi les difficultés ou les faiblesses qui caractérisent les études managérielles en tant que champ de connaissance appliqué, on retrouve leurs prétentions d'universalité, d'intemporalité et de transférabilité, dont l'illustration la plus convaincante tient certes à ces monographies, aussi nombreuses que superficielles, sur les pratiques dites gagnantes, celles à partir desquelles devrait s'articuler tout exercice de renouvellement ou de modernisation managérielle dans l'administration publique comme dans la firme privée. Évidemment soucieux de ne pas pécher par le même simplisme intellectuel, nous tenons ci-après des propos qui ne prétendent pas participer à l'élaboration d'un guide d'action managériel ; ils cherchent plutôt à souscrire au renouvellement critique de la pensée en management public. Les éléments proposés, à défaut d'apparaître convaincants à tous, devraient permettre d'élargir et d'enrichir les réflexions théorique et normative de ce champ de connaissance. Ces éléments pour un renouvellement de la pensée managérielle sont énumérés dans le tableau 3.

La dérive biomédicale en études managérielles peut se comprendre comme un accent particulièrement prononcé, sinon indu, mis sur la dimension sociocognitive d'un phénomène organisationnel et la négligence de ses dimensions politique, identitaire, symbolique et collective. Elle se traduit également par des emprunts terminologiques, souvent non avoués, à la médecine, à la psychiatrie et à la psychanalyse, notamment les termes « diagnostic », « syndrome », « symptômes », « besoins » et « santé ». La dérive biomédicale insiste aussi sur la nécessité pour les groupes, les projets et les organisations de s'adapter à leur environnement, tel un organisme vivant, gommant du coup l'influence que ces projets, ces groupes et ces organisations peuvent eux-mêmes avoir sur leur environnement. La documentation spécialisée sur la réduction des effectifs et sur le syndrome du survivant, de même que le courant

Tableau 3
Éléments pour un renouvellement de la pensée managérielle

- Dépassement de la dérive biomédicale et de ses biais apolitique et atomiste
- Passage de la participation consensuelle à la participation critique
- Rejet du leadership-compétences au profit du leadership-processus social
- Appropriation d'un héritage bureaucratique
- Accent sur la dimension constructive du pouvoir (exercice partagé et action collective)
- Valorisation de la multiplicité des identités (individuelles, d'équipes et organisationnelles)
- Création d'espaces de rencontres et de dialogues (décristallisation de la hiérarchie)
- Reconnaissance de l'utopie managérielle comme vecteur de mobilisation à travers l'émancipation collective
- Substitution du sens de l'État à l'esprit d'intrapreneurship
- Éveil à la perspective de l'anti-administration

organiciste en théorie des organisations, est une illustration de cette dérive biomédicale, toujours croissante en études managérielles.

La participation consensuelle souffre d'un biais conservateur en ce qu'elle est basée sur les rôles, les fonctions, les identités et les attentes actuelles, connues et cristallisées, alors que la participation critique inclut la possibilité de déconstruire et de reconstruire de nouveaux rôles et de nouvelles identités. Comme nous en avons discuté dans les pages précédentes, contrairement à ce que suggèrent le discours dominant et la croyance populaire, la dynamique consensuelle en est une de marginalisation et d'exclusion qu'il ne faut pas confondre avec l'unanimité. Elle demeure aussi susceptible de reproduire l'asymétrie des relations de pouvoir existantes à travers le rejet non avoué, mais compris, de la dissidence individuelle et collective.

Le leadership consensuel, comme le suggère le qualificatif, souscrit à la même dynamique sibylline que la participation consensuelle. Il repose sur l'acceptation tacite et passive, par les gestionnaires et les non-gestionnaires, d'être exclus des phases de conception et d'élaboration des projets de changement planifiés. Tel qu'avancé précédemment, les grands projets de modernisation de l'administration publique fédérale qui insistent sur le leadership consensuel ne créent pas de nouveaux espaces d'empouvoirement ; ils participent au contraire à l'assujettissement des participants à l'exercice asymétrique du pouvoir et à la cristallisation du principe de la hiérarchie. Autrement dit, ce leadership consensuel se traduit par une diminution du contrôle managériel combinée à une augmentation de l'autocontrôle individuel ; il n'est, en rien, synonyme d'une participation accrue au processus décisionnel. Ainsi, à travers ce phénomène d'empouvoirement chimérique, les relations de pouvoir traditionnelles perdurent, et la démocratisation de l'exercice managériel se fait toujours attendre.

Radicalement différent de celui qui est défini en termes d'habiletés et de compétences, le leadership en tant que processus social est une occasion de reconnaître la dimension politique des organisations ainsi que la primauté de la communication, de la délibération, de la négociation et du compromis, afin d'élaborer et de mettre en œuvre un changement planifié[32]. Le pouvoir, dans un contexte organisationnel, n'est ni dangereux ni problématique en tant que tel, chaque action collective étant elle-même le fruit de l'exercice d'un pouvoir compris non pas comme une possession personnelle mais comme une capacité fluctuante et non transitive. En définitive, il y a un côté constructif au pouvoir qu'il faut se réapproprier à travers ce leadership en tant que processus social reposant sur la contribution de ceux qui sont implicitement stigmatisés comme non-leaders, subordonnés ou seconds, puisqu'ils ne sont pas explicitement reconnus en tant que leaders. En ce sens, ce leadership se traduit par la fin de la création de la mythologie organisationnelle qui consacre explicitement les héros, les messies et autres démiurges managériels.

L'appropriation d'un héritage bureaucratique va certes dans le sens contraire du discours dominant en études managérielles qui, encore aujourd'hui, caricature et réduit la bureaucratie à ses seuls effets pervers[32]. La bureaucratie, en tant que forme organisationnelle, est beaucoup plus que ses effets pervers et ses conséquences non voulues : les principes de la standardisation, de la spécialisation et de la hiérarchie, pour n'en nommer que trois, vont perdurer et survivre à toute velléité de « débureaucratisation » organisationnelle[33]. L'idée d'un héritage tient à ce que celui-ci soit quelque chose que l'on accepte, que l'on s'approprie et que l'on transforme à la lumière d'un contexte organisationnel donné, c'est-à-dire à la lumière d'enjeux, d'objectifs, de contraintes et de ressources particulières. En ce sens, malgré le discours connu sur son caractère rigide et passéiste, la bureaucratie est, elle aussi, une forme dynamique qui peut aller de sa variante coercitive à sa variante facilitatrice[34].

La dimension constructive du pouvoir tient simplement à ce que toutes les formes action collective, parmi lesquelles celles qui composent la pratique du management public, sont un exercice de pouvoir, donc un exercice partagé. Le pouvoir n'est pas que domination, confrontation ou conflit. Son exercice concret est tout autant une occasion favorable qu'une limite à la créativité organisationnelle : le véritable défi managériel, à cet égard, est de transformer le pouvoir-limite en pouvoir-opportunité.

La reconnaissance et la valorisation des identités multiples de chaque individu sont des moyens privilégiés d'établir des espaces de rencontre et de dialogue organisationnels[35]. L'idée est d'autoriser et non de forcer chacun à dépasser l'état réducteur de l'identité organisationnelle dans laquelle il est invariablement restreint. Cette reconnaissance n'est donc pas une négation des identités traditionnelles, celles qui sont basées sur les rôles et les fonctions managériels, mais plutôt un rejet de leur caractère hégémonique. Cette reconnais-

sance des identités multiples doit être distinguée du projet pluraliste de bureaucratie représentative[16], qui est aussi réducteur que celui que nous avons précédemment dénoncé (négation des identités multiples de chaque individu au profit de la multiplicité des identités présentes au sein de l'organisation). L'intérêt assez récent pour la diversité dans la fonction publique fédérale, tel qu'explicité dans plusieurs des grands textes managériels de construction identitaire et d'orientation symbolique[17], souscrit à cette vision pluraliste et conservatrice qui cristallise certaines identités réductrices plutôt que de favoriser leur complexité et leur multiplicité.

L'utopie managérielle dont il est ici question est de créer, à travers les cadres de gestion, des éléments d'orientation symbolique dont l'atteinte n'est pas tant valorisée que leur poursuite (amenuisement de l'accent sur la gestion par résultats) et, ainsi, de ne plus participer à la création d'attentes collectives systématiquement non comblées. Cette utopie managérielle, qui reconnaît l'importance d'accroître la participation collective, reconnaît également le rôle de la négociation et du marchandage continus entre les participants et permet, ainsi, d'effectuer le passage de la variante consensuelle à la variante critique.

Simplement dit, l'esprit d'intrapreneurship (firme privée) est antinomique au sens de l'État et à l'esprit du service public (organisation publique) : alors que le second ne serait jamais valorisé dans une firme privée, pourquoi le premier l'est-il dans une organisation publique ? La logique fondamentale, implicite et inavouée du nouveau management public tient à ce que le management public ne sera aussi efficient que sa contrepartie privée que dans la mesure où il lui sera identique : cette logique vide ainsi de son sens l'idée même d'un management public non seulement innovateur et progressiste mais encore autonome et différencié.

La perspective, encore embryonnaire, de l'anti-administration propose au contraire une réflexion théorique et normative qui s'articule exclusivement en fonction des particularités de l'administration publique. L'anti-administration vise à développer cette réflexion sur la théorie et la pratique de l'administration publique à travers les éléments suivants : une conscience anti-administrative – ouverture d'esprit et ambiguïté ; une source d'attitudes anti-administratives – scepticisme et espoir (participation critique) ; et des visées anti-administratives – redécouverte de l'élément humain de l'organisation bureaucratique (non instrumentalité)[18].

Cette conscience anti-administrative vise, à travers un accent sur l'ouverture d'esprit et l'ambiguïté, à dépasser le poids des règles et des normes qui circonscrivent la créativité individuelle et collective, à accroître l'espace réservé au dialogue et le nombre d'interlocuteurs, sans reconduire l'impératif d'efficience du nouveau management public. Contrairement au champ traditionnel en études managérielles, l'anti-administration insiste sur la nécessité de distinguer l'ambiguïté de l'incertitude, à savoir : alors que l'incertitude se réduit, voire même disparaît, avec une information qualitativement ou quantitativement supérieure, l'ambiguïté est inhérente aux textes managériels et demeure liée à l'interprétation qu'en font les individus membres de l'organisation. Autrement dit, dans une situation caractérisée par l'ambiguïté plutôt que l'incertitude « the resulting call for more information [and perhaps more information processing equipment] may then only further obscure the political and social judgments that must inevitably be made[19] ».

Le scepticisme et l'espoir sont intimement liés au sein de l'anti-administration en tant que garde-fou du dogmatisme managériel, c'est-à-dire qu'ils permettent, sans verser dans la suspension du jugement à travers le doute absolu, de garder en tête la fragilité de nos connaissances organisationnelles. Cette notion philosophique est redevable au scepticisme académique ou mitigé de David Hume pour qui « la part la plus étendue de notre savoir se résout en termes de croyance » et qui insiste sur ce qui « il n'y a aucun principe rationnel qui légitime l'autorité politique, mais seulement la coutume et l'utilité sociale[20] ». L'anti-administration témoigne aussi d'une sensibilité postmoderne mitigée dans le sens où, en tant qu'école de pensée, elle rejette la notion de vérité mais souscrit à celle de progrès, toujours limité, toujours contextuel, et permet, elle aussi, un retour aux projets d'émancipation collective.

Enfin, la redécouverte de l'élément humain dans une organisation complexe cherche à contrer l'un des effets pervers significatifs de la bureaucratie, à savoir sa déshumanisation relative qui fait que les individus qui la composent ne se perçoivent plus, dans l'exercice de leurs responsabilités, que comme des boîtes et des catégories fonctionnelles. En ce sens, la perspective de l'anti-administration souscrit implicitement à la multiplicité des identités organisationnelles en tant que vecteur de nouveaux espaces de rencontres et de dialogues.

L'ensemble de ces éléments de réflexion théorique et normative, pour embryonnaires et abstraits qu'ils paraissent sembler, participe à l'élaboration d'une vision

alternative de l'administration publique qui ne reconduit ni les prétentions, ni les enseignements, ni les préceptes du nouveau management public, mais cherche plutôt à construire un management public proprement autonome et différencié, progressiste et innovateur, qui récuse définitivement, d'un point de vue à la fois académique et pratique, l'influence de la firme privée, de même que celle du marché qui s'y conjugue. Loin d'être un guide d'action managériel pour vaincre le désabusement organisationnel, cette perspective permet néanmoins d'élargir et d'enrichir le débat sur les effets pervers des changements planifiés de la dernière décennie dans l'administration publique fédérale du Canada.

Conclusion

Comme l'explique l'interprétation critique des pages précédentes, les grands textes managériels de construction identitaire et d'orientation symbolique dans l'administration publique fédérale du Canada, influencés par le nouveau management public, ne créent pas de nouveaux espaces d'empouvoirement ; ils participent au contraire à l'assujettissement des participants à l'exercice asymétrique du pouvoir ainsi qu'à la cristallisation du principe de la hiérarchie dans le contexte bureaucratique. Non seulement le mouvement du nouveau management public n'atteint-il pas sa prétention d'être une source de mobilisation collective, mais encore est-il, par-delà la marginalisation et l'exclusion implicites qui l'accompagnent, un facteur de confusion qui participe à la construction et à la diffusion progressive, mais soutenue, d'une culture organisationnelle de désabusement.

Malgré son apparence d'ouverture et de pragmatisme, l'incessante recherche d'équilibre entre les impératifs de l'administration publique traditionnelle (transparence, probité et équité) et les préceptes du nouveau management public (efficience, flexibilité et clientélisme) tient plus d'une échappatoire managérielle que d'un moyen privilégié de mettre fin à la confusion discursive et organisationnelle de l'administration publique fédérale du Canada. En effet, le fait de conjuguer un discours d'inclusion et une pratique d'exclusion, de conjuguer un discours de consensus et une pratique conflictuelle ne permet pas d'accroître la crédibilité managérielle, mais témoigne au contraire d'un cercle vicieux, chacun de ceux-ci rendant l'autre d'autant plus suspect et incongru qu'il lui est diamétralement opposé. En ce sens, ce désabusement organisationnel ne tient pas qu'à la seule distance entre les discours et les pratiques managérielles mais aussi à leur caractère intrinsèquement antinomique. Un simple appel à l'action à travers la mise en œuvre tous azimuts du leadership organisationnel et consensuel ne demeure donc qu'une vaine rhétorique déjà connue, voire usée. Le passage de l'ancien contrat psychologique au nouveau, lié non pas tant à la réduction des effectifs du milieu des années quatre-vingt-dix qu'à la percée antérieure du nouveau management public, souscrit à cette dynamique d'exclusion et nourrit cette culture organisationnelle de désabusement.

De même, cette idée de culture de désabusement doit être résolument distinguée des notions d'aliénation et de cynisme organisationnels. Si elle ne reconduit pas leur dimension sociopsychologique, elle ne conserve pas non plus le caractère réactif de l'aliénation et la démonisation managérielle du cynisme. De plus, en tant que phénomène organisationnel différencié, cette culture de désabusement est un processus social que construisent les individus membres de l'organisation au fil des années à travers leurs interactions multiformes, à la lumière des changements planifiés. En ce sens, et toujours au contraire de l'aliénation et du cynisme, cette idée de désabusement dépasse la seule dimension cognitive pour mieux déborder sur les dimensions politique et émotionnelle. La perception que les individus construisent d'un changement significatif ne se limite jamais à ses seuls coûts et bénéfices potentiels ; elle est aussi façonnée par leur perception résiduelle des autres changements significatifs, comme de ceux qu'ils anticipent. En ce sens, cette perception résiduelle est une irréductible contrainte institutionnelle qui pèse toujours sur les individus et les groupes, influençant leurs perceptions actuelles, elles-mêmes reliées à une dynamique d'anticipation des grands changements à venir.

Notes

1 Bureau du Conseil privé (2002, p. 2).

2 L'expression « changement planifié » est celle que nous avons retenue pour mieux exprimer à la fois les dimensions formelle et informelle des projets de modernisation de la gestion publique, tout autant que pour souligner la dimension stratégique (donc dirigiste et a priori) de ces projets qui, ainsi, doivent être distingués des changements (non planifiés) inhérents à toute organisation qui s'inscrit dans un espace/temps donné. Nous préférons également cette expression à « réformes administratives » qui, à notre avis, met implicitement l'accent sur les dimensions technique et structurelle, souvent même juridique, des projets de modernisation de la gestion publique. La documentation spécialisée sur le changement organisationnel abonde de termes aux prétentions diverses, tous plus ou moins interchangeables, parmi lesquels : changement stratégique, changement programmé, changement de grande envergure, changement radical, changement de culture, apprentissages en boucles doubles et/ou triples, etc.

3 Gow et Dufour (2000, p. 679-707).

4 Sur cette question, voir Carroll et Garkut (1996, p. 535-553).

5 Certains avancent même que ce type de comparaison est systématiquement biaisé en faveur du nouveau management public, du fait qu'il repose invariablement sur une vision réductrice et statique de l'administration publique traditionnelle. Pour plus de détails, voir Denhardt et Denhardt (2000, p. 549-559).

6 Pour une discussion détaillée sur les rationalités managérielle et juridique au sein de l'administration publique française, voir Chevallier et Loschak (1982, p. 53-94).

7 Voir notamment, entre autres possibles, Allison (1997, p. 383-400), Parenteau (1992, p. 49-74), Plumptre (1988).

8 Simplement dit, la construction identitaire et l'orientation symbolique des grands textes managériels visent à répondre aux deux grandes questions suivantes : Qui sommes-nous ? Où allons-nous ?

9 Secrétariat du Conseil du trésor (2000, p. 23).

10 Dans un discours récent, le Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est on ne peut plus clair à ce sujet : « Pour réussir ce programme dans un tel climat, il ne s'agit pas simplement de définir ce que nous faisons, mais comment nous le faisons. Tout revient à une question de leadership. » Voir Cappe (1999, p. 4).

11 Bureau du Conseil privé (1998a, p. 24).

12 Bureau du Conseil privé (1998a, p. 16).

13 Secrétariat du Conseil du trésor (2000, p. 17).

14 On peut également ajouter les *Rapports annuels au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*.

15 Avec la thématique de la gestion du secteur public, le leadership est l'une des deux grandes thématiques des activités d'apprentissage du Centre canadien de gestion (CCG). Pour plus de détails, voir les textes disponibles sur le site Internet du CCG (http://www.ccmd-ccg.gc.ca/ leadership/), ainsi que ceux qui sont disponibles sur le site Internet du Réseau du leadership (http://www.leadership.gc.ca/ S).

16 Pour connaître le discours détaillé de la Commission de la fonction publique du Canada sur ces 14 compétences du leadership, voir l'adresse électronique suivante : http://www.psc-cfp.gc.ca/aexdp/leaders_f.htm.

17 Barker (1997, p. 343-362).

18 Rost (1991). L'auteur s'est penché sur 587 textes dont le titre inclut le terme « leadership » pour constater que 366 d'entre eux n'offrent aucune définition de ce dernier.

19 Hodgetts (1996, p. 72-78).

20 Karlof (1996, p. 3).

21 Karlof (1996, p. 3).

22 Karlof (1996, p. 2).

23 Alvesson (1996, p. 474).

24 Gemmill et Oakley (1992, p. 123).

25 « Syndrome du survivant » est l'expression consacrée pour décrire l'expérience commune des individus qui demeurent membres de leur organisation à la suite d'une réduction des effectifs. Par-delà les thèmes récurrents de la peur, de l'insécurité, de l'injustice, de la colère, de l'incompréhension, de la frustration, de la méfiance, de la culpabilité, du stress et de la dépression, se développent, selon le discours dominant, des attitudes et des comportements individuels pathologiques qui se traduisent, pour le management, par autant de problèmes à résoudre, autant de défis à relever afin que l'exercice de réduction des effectifs ne débouche pas sur l'accroissement de l'inefficacité et de l'inefficience. Pour plus de détails, voir Rouillard (1999).

26 Kets de Vries et Balazs (1997, p. 11-50), Kissler (1994, p. 335-352), Ettore (1996, p. 16-23).

27 Pour un discours critique sur le syndrome du survivant, voir Rouillard et Lemire (2001, p. 441-462).

28 Robinson et Rousseau (1994, p. 245-259).

29 Deputy Minister's Task Force on Public Service Values and Ethics (1996, p. 24). Ce groupe de travail est l'un des neuf groupes créés par le Greffier du Conseil privé en 1995 pour approfondir la réflexion praticienne sur autant de thématiques managérielles. Chacun de ces groupes est dirigé par un haut fonctionnaire, en l'occurrence John C. Tait pour celui qui porte sur l'éthique et les valeurs dans la fonction publique. Le rapport final du groupe de travail, connu sous le nom de Rapport Tait, a été déposé en février 1997 et demeure, encore aujourd'hui, un document de référence couramment utilisé dans les textes managériels et les cadres de gestion au sein de l'administration publique fédérale.

30 *Canada c. Alliance de la fonction publique*, 1993, 1 R C S. 941, 943. Pour plus de détails sur cette question, voir Borgeat (1996, p. 92-94).

31 Bureau du Conseil privé (1995, p. 34).

32 Mitchell (1997).

33 Voir Borgeat (1996, p. 89-94), Neilson (1991, p. 1-17).

34 Sur la montée concomitante de la contractualisation et du nouveau management public, voir Pollit (1998, p. 45-77), Gow (1997, p. 235-261).

35 Courante en théorie de l'organisation, la métaphore est beaucoup plus qu'un élément de séduction non avoué ou un simple effet rhétorique visant à embellir le

discours managériel. Simplement explicitée, la métaphore est une image mentale qui renvoie d'abord et avant tout à une *façon de penser* et à une *façon de voir* qui, ensemble, influencent la perception, toujours subjective, que construisent les individus et les groupes de leur environnement organisationnel immédiat et diffus. Plus spécifiquement, la métaphore mécanique reconduit l'image d'une horlogerie ou, comme le suggère le qualificatif, d'une mécanique précise et bien ajustée, alors que la métaphore organique suggère au contraire l'image d'un système vivant. Alors que la première insiste implicitement sur des éléments formels, tels que la planification et le contrôle, la seconde insiste plutôt sur des éléments informels, tels que l'adaptabilité (individuelle et organisationnelle) aux environnements interne et externe. Alors que la première serait soucieuse de stabilité et de continuité, la seconde privilégierait le changement et la rupture.

36 Bien qu'il soit impossible de déterminer le moment précis où le nouveau management public est introduit, les experts s'entendent habituellement sur ce que celui-ci connaît une progression marquée dès le début des années quatre-vingt. Sur cette question, voir Savoie (1994).

37 Un deuxième sondage auprès des fonctionnaires fédéraux a été réalisé en mai 2002 mais les résultats n'étaient pas disponibles au moment de l'écriture de ce texte. Voir Bureau du Conseil privé (2002, p. 8).

38 Gouvernement du Canada (2000, p. 13).

39 Sur cette question, voir Charih (1992, p. 115-128).

40 Agarwal (1993, p. 715-739), Hobson (1996, p. 719-738), Kilduff, Funk et Mehra (1997, p. 579-592).

41 Agarwal (1993, p. 723-724).

42 Dean, Brandes et Dharwadkar (1998, p. 341-352).

43 Dean, Brandes et Dharwadkar (1998, p. 345).

44 Pour une argumentation détaillée sur les effets pervers de la construction managérielle d'une nouvelle identité collective pour les fonctionnaires fédéraux du Canada, voir Rouillard (2001, p. 215-238).

45 Deputy Minister Task Force (1996, p. 44).

46 Bureau du Conseil privé (1998*b*, p. 5).

47 Tait (1997, p.12).

48 Bureau du Conseil privé (2002, p. 4).

49 D'ailleurs, le terme « désabusement » lui-même, utilisé dans le *Neuvième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique*, est une traduction française du terme *cynicism* de la version anglaise de ce même texte, suggérant ainsi que leur signification soit partagée, contrairement à l'interprétation développée dans les pages précédentes...

50 L'expression est celle du Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Voir Bureau du Conseil privé (1995, p. 34).

51 Pour plus de détails sur la transférabilité, toujours limitée et contingente, de ces derniers éléments du leadership en tant que processus social, voir Barker (1997, p. 343-362).

52 Montpetit et Rouillard (2001, p. 119-140).

53 Aucoin (1997, p. 290-306).

54 Adler et Borys (1996, p. 61-89).

55 On peut distinguer parmi ces identités multiples, au-delà des identités divergentes et convergentes, les identités proactives, réactives et latentes. Comme ces identités se manifestent et se façonnent à travers les interactions politiques, cognitives et émotionnelles que sont les communications et les relations interpersonnelles, tout autant qu'à travers la prise de décision elle-même, elles peuvent, selon les circonstances, passer d'une catégorie à l'autre et possèdent toutes, par voie de conséquence, une dimension stratégique.

56 D'origine américaine, l'idée de bureaucratie représentative (*representative bureaucracy*) avance que l'administration publique devrait représenter les différents groupes et catégories d'individus dans une proportion comparable, sinon identique, à celle qu'ils occupent dans la société. Il s'agit donc d'une volonté de créer au sein de l'administration publique un microcosme de la diversité (démographique, culturelle, sexuelle et autre) de la société plus large dans laquelle celle-ci s'insère et au service de laquelle elle demeure. Or, le danger de privilégier la diversité (toujours relié à un souci d'efficience) à travers la représentativité tient au risque de réduire chaque individu à une quasi-caricature du groupe sociopolitique duquel il est censé être représentatif et, du coup, de gommer ses identités autres que celle qui est liée au stéréotype implicitement retenu. Une telle approche, paradoxalement, nie tout autant la multiplicité des identités que l'approche dominante sur la culture organisationnelle. Elle encourage la multiplicité des identités stéréotypées au sein de l'organisation, mais nie la multiplicité des identités de chaque individu. Malgré des prétentions d'ouverture et de générosité, elle est donc aussi réductrice et rigide que la précédente. Radicalement différent, le point de vue privilégié dans ce texte reconnaît au contraire à chaque acteur organisationnel des identités multiples, parmi lesquelles certaines sont conciliables ou complémentaires, alors même que d'autres sont irréconciliables ou contradictoires. En ce sens, il reconnaît à chacun le droit à ses propres contradictions identitaires.

57 Voir, entre autres possibles, les suivants : Bureau du Conseil privé (2002, p. 6-12), Bureau du Conseil privé (2001, p. 7-9), Bureau du Conseil privé (2000, p. 5-6).

58 Pour différentes interprétations sur la perspective de l'anti-administration, voir le numéro spécial suivant : (2001, p. 23).

59 Forester (1993, p. 9).

60 Clément et al. (2000, p. 205).

Références

Adler, Paul S. et Bryan Borys. « Two Types of Bureaucracy : Enabling and Coercive ». *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, nº 1 (mars 1996).

Agarwal, Sanjeev. « Influence of Formalization on Role Stress, Organizational Commitment, and Work Alienation of Salespersons : A Cross-National Comparative Study ». *Journal of International Business Studies*, vol. 24, nº 4 (1993).

Allison, Graham T. « Public and Private Management : Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects ? ». Dans *Classics of Public Administration*, quatrième édition, dir. Jay M. Shafritz Shari'a et Albert C. Hyde. Toronto : Harcourt Brace College, 1997.

Alvesson, Mats. « Leadership Studies : From Procedure and Abstraction to Reflexivity ». *Leadership Quarterly*, vol. 7, nº 4 (1996).

Aucoin, Peter. « The Design of Public Organizations for the 21st Century : Why Bureaucracy Will Survive in Public Management ». *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 40, nº 2 (1997).

Barker, Richard A. « How Can We Train Leaders if We Do Not Know What Leadership Is ? ». *Human Relations*, vol. 50, nº 4 (1997).

Borgeat, Louis. *La sécurité d'emploi dans le secteur public*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1996.

Bureau du Conseil privé. *Neuvième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2002.

—. *Huitième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2001.

—. *Septième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2000.

—. *Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 1998a.

—. *La Relève : un parti pris pour l'action*. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 1998b.

—. *Troisième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 1995.

Canada c. Alliance de la fonction publique, 1993, 1 R.C.S. 941, 943.

Cappe, Mel. *Faites un investissement... Changez des choses*. Notes pour une allocution devant l'Association professionnelles des cadres de la fonction publique du Canada, Ottawa, le 9 juin 1999, 4. http://www.pco-bcp.gc.ca

Carroll, Barbara W. et David E. Garkut. « Is There Empirical Evidence of a Trend Towards « Managerialism » ? A Longitudinal Study of Six Countries. » *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 39, nº 4 (1996).

Centre canadien de gestion (CCG). http://www.ccmd-ccg.gc.ca/leadership.

Charih, Mohamed. « Le management du troisième type au gouvernement fédéral ». Dans *Management public — Gérer et comprendre les institutions de l'État*, dir. Roland Parenteau. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1992.

Chevallier, Jacques et Danièle Loschak. « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française ». *Revue française d'administration publique*, nº 24 (1982).

Clément, Élisabeth et al. *La pratique de la philosophie de A à Z*. Paris : Hatier, 2000.

Commission de la fonction publique du Canada. http://www.psc-cfp.gc.ca/aexdp/leaders_f.htm.

Dean, James W. Jr., Pamela Brandes et Ravi Dharwadkar. « Organizational Cynicism ». *Academy of Management Review*, vol. 23, nº 2 (1998).

Denhart, Robert B. et Jane Vinzant Denhardt. « The New Public Service : Serving Rather than Steering ». *Public Administration Review*, vol. 60, nº 6 (2000).

Deputy Minister's Task Force on Public Service Values and Ethics : A Strong Foundation. Ottawa : The Canadian Centre for Management Development, 1996.

Ettore, Barbara. « Empty Promises ». *Management Review*, vol. 85, nº 7 (July 1996).

Farmer, David (coordinateur). Symposium – Anti-Administration. *Administrative Theory and Praxis*, vol. 23, nº 4 (2001).

Forester, John. *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice – Toward a Critical Pragmatism*. Albany : State University of New York, 1993.

Gemmill, Gary et Judith Oakley. « Leadership : An Alienating Social Myth ? » *Human Relations*, vol. 45, nº 2 (1992).

Gouvernement du Canada. *Le mieux-être en milieu de travail : un défi à relever*. Rapport du sous-comité du CHF sur le mieux être en milieu de travail (mai 2000).

Gow, James Iain. « Managing All Those Contracts : Beyond Current Capacity ? » Dans *New Public Management and Public Administration in Canada/Nouveau management public et administration publique au Canada*, dir. Charih, Mohamed et Arthur Daniels. Toronto : Institut d'administration publique du Canada, 1997.

Gow, James Iain et Caroline Dufour. « Le nouveau management public est-il un paradigme ? Cela a-t-il de l'importance ? ». *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, nº 4 (2000).

Hobson, Randy. « Dignity in the Workplace Under Participative Management : Alienation and Freedom Revisited ». *American Sociological Review*, vol. 61, nº 5 (1996).

Hodgetts, Richard M. « A Conversation with Warren Bennis on Leadership in the Midst of Downsizing ». *Organizational Dynamics*, vol. 25 , nº 1 (1996).

Karlof, Bengt. *Conflicts of Leadership – Good for People or Good for Business ?*. Chichester : John Wiley and Sons, 1996.

Kets de Vries, Manfred F.R. et Katharina Balazs. « The Downside of Downsizing ». *Human Relations*, vol. 50, nº 1 (1997).

Kilduff, Martin, Jeffrey L. Funk et Ajay Mehra. « Engineering Identity in a Japanese Factory ». *Organization Science*, vol. 8, nº 6 (1997).

Kissler, Gary D. « The New Employment Contract ». *Human Resource Management*, vol. 33, nº 3 (Fall 1994).

Mitchell, James R. *Ethics and Values in the Public Service*, discours prononcé à la Senior Full-Time Financial Officers' Conference, Cornwall (Ontario), 13 novembre 1997.

Montpetit, Éric et Christian Rouillard. « La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel : pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois ». *Globe : revue internationale d'études québécoises*, vol. 4, n° 1 (2001).

Neilson, William A.W., dir. *Getting the Pink Slip – Severances and Firings in the Senior Public Service*. Toronto : Institute of Public Administration of Canada, 1991.

Parenteau, Roland. « Le management public n'est pas le management privé ». Dans *Management public – Comprendre et gérer les institutions de l'État*, dir. Roland Parenteau. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1992.

Plumptre, Timothy W. *Beyond the Bottom Line – Managing in Government*. Halifax : The Institute of Public Administration of Canada, 1988.

Pollit, Christopher. « Managerialism Revisited ». Dans *Taking Stock – Assessing Public Sector Reforms*, dir. Peters, B. Guy et Donald Savoie. Montréal/Kingston : McGill-Queen's University Press, 1998.

Réseau du leadership au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. http://www.leadership.gc.ca.

Robinson, S.L. et D. M. Rousseau. « Violating the psychological contract : not the exception but the norm ». *Journal of Organizational Behavior*, vol. 15 (1994).

Rost, Joseph C. *Leadership for the Twenty-first Century*. New York : Preager, 1991.

Rouillard, Christian. *Le syndrome du survivant et la fonction publique fédérale du Canada*. Thèse de doctorat. Ottawa : Carleton University, 1999.

——. « Sur la reconduction de la continuité à travers la rupture : une analyse critique de La Relève ». Dans *Enjeux de l'administration publique*, dir. Charih, Mohamed et Pierre P. Tremblay. Québec : École nationale d'administration publique, 2001.

Rouillard, Christian et Louise Lemire. « Le syndrome du survivant et les fonctionnaires fédéraux du Québec : vers une répudiation du discours managériel dominant ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 44, n° 4 (2001).

Savoie, Donald. *Thatcher, Reagan, Mulroney – In Search of a New Bureaucracy*. Toronto : University of Toronto Press, 1994.

Secrétariat du Conseil du trésor. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Ottawa : Secrétariat du Conseil du trésor, 2000.

Tait, John C. *A Strong Foundation : Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics* (the summary) ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 1 (1997).

Résumés

Isabelle Fortier *(suite de la page 40)*

finalité de l'État. Finalement, elle examine la dynamique existante dans la sphère administrative en questionnant la neutralité des modes de mise en œuvre des réformes. Au niveau managérial, les espoirs fondés sur l'habilitation des fonctionnaires (*empowerment*), qui devait créer un nouveau dynamisme dans la fonction publique et la rendre plus efficiente, sont dans les faits source de confusion ; cette nouvelle orientation crée même une double contrainte, puisque le contrôle, quoique de manière ambivalente, se transforme et s'intensifie. En ce sens, l'auteure questionne le rejet de l'autorité bureaucratique traditionnelle, sur lequel se fondent les réformes ; ce type d'autorité demeure en effet selon elle la forme d'encadrement et de contrôle la plus honnête et la plus transparente pour les employés de l'État.

Critiquant la prétendue neutralité idéologique des réformes administratives, cet article met donc en lumière la dimension politique sous-jacente, aux niveaux sociétal, institutionnel et organisationnel, de ces réformes. Devant un agenda de transformation paradoxal, qui, en affirmant la continuité, prône dans les faits la rupture, comment se surprendre que citoyens et fonctionnaires passent du scepticisme au cynisme et réagissent par un certain désengagement ?

Christian Rouillard *(suite de la page 40)*

en question, d'une façon plus générale, les préceptes du nouveau management public mis de l'avant pour moderniser la gestion publique. Comme l'indique le titre, ce texte avance que le nouveau management public n'est pas tant un facteur d'enrichissement des discours et des pratiques managériels qu'un facteur de confusion. Ainsi, un véritable renouvellement de l'administration publique, à la fois en tant que champ de connaissance et domaine d'action, n'est possible qu'à la suite de son émancipation complète et définitive du joug du nouveau management public. Autrement dit, le mouvement du nouveau management public ne fait pas partie de la solution, mais bien du problème.

Résumés

Du scepticisme au cynisme :
paradoxes des réformes administratives

Isabelle Fortier

La crise de confiance qui secoue actuellement les institutions politiques et les organisations publiques amène de plus en plus d'observateurs à parler du cynisme des citoyens envers l'État. Des échos de ce cynisme se font même sentir au cœur des organisations publiques, chez les fonctionnaires, dans le contexte des réformes qui sont censées pallier la lourdeur et l'inefficacité bureaucratiques du système administratif de l'État. Qu'en est-il de cette crise de confiance et des réformes administratives récentes qui se posent en réponse à celle-ci ? Citoyens et fonctionnaires ont-ils raison d'être cyniques ? Dans cet article, Isabelle Fortier propose de montrer en quoi le cynisme dans et envers l'administration publique est lié aux aspects paradoxaux et ambivalents des discours de réforme. Alors que ces derniers visent à redonner confiance aux citoyens et à mobiliser les fonctionnaires, elle constate qu'ils produisent en réalité l'effet contraire.

Après avoir défini ce qu'est le cynisme, l'auteure présente un ensemble de facteurs qui contribuent au développement de ce phénomène. Elle explique que les maîtres d'œuvre des réformes entreprises au sein des gouvernements canadien et québécois, tout en prônant des valeurs traditionnelles, orientent dans les faits l'administration publique vers des pratiques de gestion inspirées par le secteur privé. Par conséquent, les effets pervers des réformes ne s'en trouvent qu'accentués.

La thèse selon laquelle les réformes ont un impact sur le cynisme des citoyens et des fonctionnaires est étayée par une analyse à trois niveaux. Partant du niveau le plus englobant, l'auteure étudie d'abord les effets des discours de « marchandisation » des services publics sur la relation entre l'État et les citoyens, désormais transformés en « clients ». Ensuite, elle montre que l'articulation entre le système politique et le système administratif n'est pas neutre, et elle explique comment les discours de réformes actuels, en se concentrant sur la question de l'efficience organisationnelle, évitent la question de la *(suite à la page 39)*

Du cynisme au désabusement organisationnel :
le nouveau management public en tant que facteur de confusion

Christian Rouillard

Un nombre de plus en plus élevé de textes sur la gouvernance, les réformes administratives ou encore les innovations managérielles insistent sur le cynisme croissant des individus, en tant que citoyens et clients, envers leurs institutions politico-administratives. Ce cynisme représenterait une tendance lourde qui, selon plusieurs, frappe sans distinction l'ensemble des démocraties industrielles, reflétant ainsi les exigences et les attentes supérieures des citoyens et clients, aujourd'hui plus instruits et mieux informés grâce aux nouvelles technologies de l'information et des communications.

Dans cette étude, l'auteur s'attarde à ce phénomène dans le contexte plus spécifique de la fonction publique du Canada. En mettant l'accent sur les éléments de rupture et de continuité présents dans les discours et les pratiques managériels privilégiés dans la fonction publique fédérale, l'auteur distingue le cynisme du désabusement organisationnel. Il avance que ce sont les contradictions internes fondamentales de ces discours et pratiques qui expliquent le désabusement organisationnel au sein de la fonction publique. En faisant une lecture critique des grands textes de construction identitaire et d'orientation symbolique, tels que les cadres de gestion diffusés par les organismes centraux, l'auteur démontre que le problème est beaucoup plus profond que le phénomène du cynisme et qu'il provient plutôt de la montée incrémentale d'une culture organisationnelle de désabusement, comprise comme un processus social dynamique et itératif.

Parmi les éléments de discussion développés dans ce texte, on retrouve la quête d'équilibre entre les rationalités managérielle et juridique, l'incessante recherche du leadership organisationnel, le passage toujours en cours de l'ancien au nouveau contrat psychologique, la distinction entre l'aliénation, le cynisme et le désabusement organisationnel et, pour terminer, le difficile et incertain renouvellement de la pensée managérielle. Cette analyse du cas canadien permet de remettre *(suite à la page 39)*